

DU SÉNAT

CONSTITUÉ

EN COUR DE JUSTICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 14 Juin 1918

à 3 heures

PAR

JACQUES G. CHASTENET

Président : M. BERTHELÉMY.

Suffragants { MM. JOSEPH BARTHÉLÉMY, *Agrégé.*
CARRÉ DE MALBERG, *Professeur*
à la Faculté de droit de Nancy.
Attaché à la Faculté de Droit de
Paris.

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT, 14

1918

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DU SÉNAT

CONSTITUÉ

EN COUR DE JUSTICE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Vendredi 14 Juin 1918

à 3 heures

PAR

JACQUES G. CHASTENET



Président : M. BERTHELÉMY.

Suffragants { *MM. JOSEPH BARTHÉLÉMY, Agrégé.*
CARRÉ DE MALBERG, Professeur
à la Faculté de droit de Nancy.
Attaché à la Faculté de Droit de
Paris.

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU ET C^{ie}
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT, 14

1918.

Bibliographie

I. — Ouvrages généraux.

- Berthélemy.** — Traité de droit administratif. 8^e édit. 1915.
Duguit. — Traité de droit constitutionnel 1911, tome II.
Esmein. — Eléments de droit constitutionnel. 6^e édit. 1914.
Garçon. — Code pénal annoté.
Garraud. — Traité de droit pénal.
Pierre (Eugène). — Traité de droit politique et parlementaire, 2^e édit. 1902, et supplément 1914.
Anson. — Law and custom of the constitution, vol. I. Oxford, 4^e édit. révisée 1911.

II. — Ouvrages spéciaux.

- Cauchy.** — Du jugement des crimes politiques au point de vue moral et, en particulier, de la cour des pairs et de la Haute-Cour.
Cauchy. — Les précédents de la cour des pairs.
Chastel. — De la Haute-Cour de justice suivant la législation et la constitution françaises actuelles, thèse, Paris 1909.
Faure (L.). — De la compétence de la Haute-Cour de justice en France, thèse, Paris, 1901.
Lair — Des Hautes-Cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres, Paris 1889.
Mandrette. — De la Haute-Cour de justice suivant la législation et la constitution françaises actuelles, 1891.

III. — Articles de Revues et Journaux et Notes de jurisprudence.

- André Daniel.** — Année politique, 1899, p. 332.
Esmein. — Notes sur les arrêts de la Haute-Cour S. 1900. 2. 289, S. 1901. 2. 1 et 209, 2. S. 1902. 2. 57 et 257.
Lagrèville. — Les Hautes-Cours de justice en France, Revue politique et parlementaire, novembre 1899, p. 396.

Moreau. — Revue du droit public et de la science politique, novembre-décembre 1902.

Roux (J.-A.). — Ibid, septembre-octobre 1900.

Sarrut. — Commentaire des arrêts de la Haute-Cour dans le procès de 1899 :

Dalloz 1903. 2. p. 345 et seq.

Action Française, 30 janvier 1918.

Journal des Débats, 4 et 9 décembre 1917.

Le Matin, 3 décembre 1917. (*La procédure de la Haute-Cour*, consultation de M. le professeur Berthélemy).

Le Temps, 3 et 5 décembre 1917, 19 janvier 1918.

IV. — Documents officiels.

Morellet. — Rapport fait au nom de la commission d'étude et d'élaboration d'une loi réglant la procédure, etc. (*J. Off.* du 10 déc. 1889, Sénat, sess. ord. 1889, annexes p. 78).

Texte de la loi du 10 avril 1889 (*J. Off.* du 11 avril 1889).

Forgeot. — Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner s'il y a lieu de mettre en accusation, pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions, un ancien ministre de l'Intérieur (et annexe). (Documents parl., Ch. des députés, session de 1917, n° 3.979).

Discussion d'une proposition de résolution concernant la mise en accusation d'un ancien ministre de l'Intérieur. (Ch. des députés, séance du 28 novembre 1917. *J. Off.* du 29 novembre, Débats parl. Chambre, p. 3 60 et seq.).

Pérès. — Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Simonet, etc. (Documents parl. Sénat. Année 1917, session ordinaire, n° 399).

Discussion de la proposition de la commission devant le Sénat, séance du 7 déc. 1917). (*J. Off.* du 8 décembre, Débats parl. Sénat, p. 1018 et seq.).

Leredu. — Rapport... au nom de la commission de législation civile et criminelle... (Documents parl. Chambre. Session de 1917, n° 4405).

Discussion de la proposition élaborée par cette commission, 1^{re} séance du 29 décembre 1917. (*J. Off.* du 30 décembre, Débats parl. Chambre, p. 3685 et seq.).

Texte de la loi du 3 janvier 1918. (*J. Off.* du 7 janvier).

Sénat, cour de justice, audience du 21 janvier 1918. (*J. Off.* du 23 janvier p. 849).

Sénat, cour de justice, audience du 28 janvier 1918. (*J. Off.* du 30 janvier p. 1100).

Cour de justice n° 108, fascicule 2, audience du 28 janvier 1918. Réquisitoire du procureur général.

DU SÉNAT CONSTITUÉ EN COUR DE JUSTICE

INTRODUCTION

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour
« juger, soit le Président de la République, soit les mi-
« nistres, et pour connaître des attentats commis contre
« la sûreté de l'Etat (1). »

— « Le Président de la République ne peut être mis
« en accusation que par la Chambre des députés et ne
« peut être jugé que par le Sénat.

« Les ministres peuvent être mis en accusation par la
« Chambre des députés pour crimes commis dans l'exer-
« cice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par
« le Sénat.

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par
« un décret du Président de la République, rendu en
« Conseil des ministres, pour juger toute personne pré-
« venue d'attentat commis contre la sûreté de l'Etat.

« Si l'instruction est commencée par la justice ordi-
« naire, le décret de convocation du Sénat peut être
« rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

« Une loi déterminera le mode de procéder pour l'ac-
« cusation, l'instruction et le jugement (2). »

Tels sont les textes constitutionnels en vertu desquels

(1) Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 9.

(2) Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 12.

existe actuellement en France une *Haute-Cour* de justice (1).

Exposer les objections qui ont été faites au principe même de l'institution et les arguments par lesquels on leur répond sortirait des limites que nous nous sommes tracées : organisation, compétence et fonctionnement du Sénat constitué en Cour de justice sous l'empire de la législation actuelle (2).

Qu'il nous suffise d'indiquer que l'existence d'une haute juridiction politique nous paraît pleinement justifiée par la nature des infractions ou par la qualité des accusés qui lui sont déférés.

En face des crimes politiques, des « hauts crimes », de ceux qui peuvent mettre en péril les institutions fondamentales de l'Etat, sa sûreté, son existence même, les tribunaux ordinaires ne risquent-ils pas de manquer soit de clairvoyance, soit de fermeté ? Surtout, lorsque l'accusé est, soit un fauteur de complot, non encore vaincu et en pleine lutte, soit un ministre encore puissant, soit même le chef de l'Etat, ne peut-on craindre que les juges de droit commun se montrent timides, irrésolus ou impuissants ? Le jury criminel, notamment, issu de la masse, composé de citoyens de situation souvent modeste, ne pourrait-il encourir le soupçon de se laisser

(1) Dans le cours de cet exposé nous emploierons indifféremment le terme de *Haute-Cour* ou celui de *Cour de justice* pour désigner la juridiction instituée par les articles 9 de la loi du 24 fév. 1875 et 12 de la loi du 16 juillet 1875. La première de ces expressions a pour elle la tradition et un usage constant ; la seconde est seule employée dans les textes constitutionnels et législatifs actuellement en vigueur.

Il nous semble d'ailleurs que dans ces textes l'expression « *Cour de justice* » a moins la valeur d'un nom propre contre lequel le Sénat changerait le sien lorsqu'il est constitué en juridiction, que celle d'une simple qualification générique, synonyme, par exemple, de celle de Tribunal. Mais un seul et même nom désigne proprement la Chambre Haute et la Haute juridiction politique : c'est celui de *Sénat*.

(2) Voir pour la discussion du principe de l'institution des juridictions politiques, A.-E. Lair, *Des Hautes-Cours politiques en France et à l'étranger*, Paris, 1889 et Esmein *Eléments de droit constitutionnel*, deuxième partie, chap. VI, 6^e éd., 1914.

influencer soit par la puissance ou la richesse des accusés, soit par les passions qu'excite toujours un attentat ou un complot ?

Instituée dans l'intérêt de l'État, la juridiction de la Haute-Cour sert aussi celui des accusés : le crime politique n'excite pas le mépris soulevé par le crime de droit commun, il mérite d'avoir un juge différent, et ce juge, au courant de la politique et des passions qu'elle traîne après elle se montrera parfois plus indulgent que ne l'eût été le juge de droit commun, habitué à appliquer strictement la loi pénale.

La Haute Cour, institution permanente (1) établie par la loi pour juger soit certains crimes soit certains accusés, déterminés d'avance ne rappelle en rien les *commissions de justice* de l'ancien régime instituées en vue d'un procès particulier. Elle est, dit Cauchy, « le juge naturel, « la juridiction de droit commun élevée, dans l'intérêt « de l'État comme des accusés, à sa plus haute expression ».

En fait, d'ailleurs, l'institution de la Haute-Cour de justice politique se justifie si pleinement qu'on la retrouve dans toutes les constitutions modernes, en France et à l'étranger. Mais si le principe en est généralement admis, la forme et la composition en diffèrent beaucoup selon les constitutions. On peut ramener les divers systèmes adoptés à trois types principaux :

1° Les fonctions de Haute-Cour de justice sont exercées par la Cour suprême de l'ordre judiciaire ordinaire (Belgique, Pays-Bas, Empire allemand, Roumanie).

2° La Haute-Cour est un tribunal particulier qui n'a point d'autres fonctions. Elle est alors généralement composée de juges choisis à l'avance parmi les magis-

(1) On peut en effet la considérer comme telle. N'a-t-elle pas deux organes permanents, la Commission d'instruction et, depuis la loi du 5 janvier 1918, le Ministère public.

trats de l'ordre le plus élevé et de hauts jurés désignés de diverses façons (Constitutions françaises de 1791, de l'an III, de l'an VIII, de 1848 et de 1870 (1) ; Constitution ottomane du 23 décembre 1876, remise en vigueur le 24 juillet 1908, etc.).

3° C'est la Chambre Haute législative qui, le cas échéant, est constituée en Haute-Cour de justice et l'autre Chambre a alors, dans certaines circonstances au moins, le droit d'accusation. C'est le système traditionnel de l'Angleterre, celui de « la Mère des Parlements » (2). Il a été adopté, avec différentes modifications, par de très nombreuses constitutions, notamment par celle des Etats-Unis, par les Chartes françaises de 1815 et de 1831, enfin par les lois constitutionnelles de 1875.

En faveur de la juridiction politique confiée à la Cour suprême de l'ordre judiciaire ordinaire, on invoque le savoir de ses membres, leur connaissance approfondie du droit et de la procédure, leur impartialité garantie par leur inamovibilité. On peut craindre, en revanche, que l'autorité d'une Cour suprême, instituée en principe non pour juger les faits, mais pour dire le droit, ne gagne rien, au contraire, à avoir été mêlée activement à des affaires avant tout politiques. Enfin l'avantage particulier de compétence, de « doigté » politique manque à une Haute-Cour ainsi composée.

Les Hauts Jurés mixtes paraissent présenter l'avantage de réunir l'esprit judiciaire et l'esprit politique qui peuvent s'éclairer mutuellement. Mais n'est-il pas plutôt

(1) Les juges étaient pris parmi les membres de la Cour de cassation, les hauts jurés élus (1791 et an III) par les électeurs des départements choisis sur la liste nationale (an VIII), ou choisis parmi les conseillers généraux (1852 et 1870).

(2) Il convient de remarquer que la procédure de l'*impeachment* (mise en accusation d'un ministre, fonctionnaire ou particulier par la Chambre des communes devant la Chambre des lords) est considérée en Angleterre comme tombée en désuétude. Le dernier cas (affaire de lord Melville) remonte à 1805.

à craindre que ces deux esprits si différents se contrecarrent ?

D'ailleurs, « à tous égards, et même dans l'intérêt
« des accusés, il vaut mieux avoir pour juges la totalité
« des sénateurs que quelques conseillers généraux, tirés
« au sort parmi leurs collègues. Non seulement, le ha-
« sard a moins de jeu, mais les garanties augmentent
« surtout avec l'importance de la fonction et la dignité
« de l'Assemblée. » (1)

On a soutenu que la Chambre Haute, constituée en Cour de justice serait moins impartiale, plus profondément influencée par les passions politiques que le haut jury. Nous ne le croyons pas : dans un gouvernement libre les élections des conseils généraux sont dominées par les considérations politiques presque autant que les élections législatives ou sénatoriales.

Enfin nous ne pensons pas, contrairement à l'opinion de plusieurs auteurs (2) que la Haute-Cour de justice constitue un tribunal d'exception contraire au principe de l'égalité de tous devant la loi : Nous avons dit que la Haute-Cour est un organe permanent, constitué d'avance, toujours prêt à fonctionner et qui n'a rien de commun avec les juridictions éphémères, jadis constituées par le pouvoir exécutif, en vue de juger tel ou tel accusé et qui disparaîssaient leur mission une fois remplie.

Cette permanence de la Haute-Cour est consacrée par la loi du 10 avril 1889 et par celle du 5 janvier 1918. Ces lois règlent la procédure de la Haute juridiction, la première lorsqu'elle connaît d'un attentat à la sûreté de l'Etat, la deuxième lorsqu'elle juge le chef de l'Etat ou un ministre accusé par la Chambre des députés. Les conditions dans lesquelles ces textes ont été votés soulè-

(1) Esmein, op. cit., p. 960.

(2) Notamment le professeur Duguît, *Traité de Droit constitutionnel*, tome II.

vent quelques critiques. Peut-être eut-il été sage, soit de les discuter et de les voter avant d'être en présence d'un cas concret, soit, ce cas se présentant, de s'en passer et laisser au Sénat la faculté de régler sa procédure dans les limites tracées par la Constitution. Quoiqu'il en soit le législateur a obéi à une pensée louable, en souhaitant de donner à la procédure devant la Haute-Cour les mêmes garanties de stabilité et de permanence que celles qui appartiennent aux procédures en usage devant les tribunaux ordinaires. Ainsi, d'ailleurs, le caractère permanent et véritablement juridictionnel du Haut Tribunal politique a été encore affirmé.

Suivant en cela la division naturellement tracée par les lois constitutionnelles et par celles de 1889 et de 1918, après avoir examiné les caractères généraux du Sénat constitué en Cour de justice, nous l'étudierons successivement sous son aspect de juge des attentats à la sûreté de l'Etat et sous celui de juge du Président de la République et des ministres.

CHAPITRE PREMIER

Caractères généraux du Sénat constitué en Cour de Justice Caractère judiciaire et politique de l'institution. -- Conséquences.

L'essentiel principe qui domine l'institution est celui-ci : constitué en Cour de justice, le Sénat cesse d'être une assemblée politique, une branche du Pouvoir législatif pour devenir un organe du Pouvoir judiciaire, une juridiction, mais une juridiction à caractère particulier : une juridiction politique.

Ce principe est posé explicitement par l'article 4 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 :

« Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui est
« tenue hors du temps de la session commune est illi-
« cite et nulle de plein droit, sauf le cas où le Sénat
« est réuni en Cour de justice, et, dans ce dernier cas,
« *il ne peut exercer que des fonctions judiciaires* ».

Les audiences de la Haute-Cour sont donc parfaitement indépendantes des séances du Sénat législatif. De même qu'il est loisible à la première de tenir ses assises hors du temps des sessions du second, de même la faculté lui appartient de siéger dans un lieu distinct : L'article 3 de la loi du 22 juillet 1879 a établi à Paris le siège du Pouvoir exécutif et du Parlement ; mais son dernier paragraphe laisse au Sénat constitué en Cour de justice le soin de
« désigner la ville et le local où il entend tenir ses
« séances ». Le législateur a craint en effet qu'en certaines circonstances la surexcitation des passions popu-

lares ne vînt influencer ou troubler les membres de la Cour. En les autorisant à se transporter hors de la capitale, il leur a permis de se soustraire aux besoins, au tumulte et aux violences de la foule.

Multiples et importantes sont les conséquences du caractère judiciaire de la Haute-Cour :

Constitué en Cour de justice, le Sénat a tous les pouvoirs d'un tribunal judiciaire ; l'assemblée et son président possèdent donc respectivement les prérogatives qui appartiennent d'une part aux juridictions ordinaires, de l'autre à leur président.

La Cour de justice peut, en conséquence, ordonner toutes mesures qui lui paraîtront utiles à la découverte de la vérité : elle peut faire citer des témoins et condamner ceux qui seraient défaillants. Les témoins déposent devant elle sous la foi jurée, et le refus de prestation de serment entraîne l'application des peines prévues aux articles 304 et 307 du Code d'instruction criminelle.

Sous réserve du pouvoir souverain de la Cour de justice, le président possède une autorité discrétionnaire quant à l'audition des témoins : Il lui appartient de fixer l'ordre dans lequel ils seront entendus (1), de décider quelles questions ne sauraient leur être posées (2), d'exclure tel ou tel témoin dont la déposition paraîtrait seulement de nature à prolonger les débats, sans les éclairer (3), de refuser une confrontation de témoins jugée inutile à la découverte de la vérité (4).

La police de l'audience appartient au président, et la Haute-Cour possède le droit, dévolu à toute juridiction par les articles 88 et suivants du Code de procédure civile et 281 du Code d'instruction criminelle, de juger

(1) Cour de justice, 23 novembre 1899.

(2) Cour de justice, 28 novembre 1899, 16 et 26 décembre 1899.

(3) Cour de justice, 1^{er} décembre 1899.

(4) Cour de justice, 13 octobre 1899.

sans désenparer toutes les infractions commises à son audience, quels qu'en soient les auteurs.

Le Sénat a eu, au cours du procès de 1899, l'occasion d'exercer plusieurs fois cette prérogative :

Par arrêts des 18 et 29 novembre 1899 elle a condamné Déroulède et Barillier à des peines d'emprisonnement pour outrages au Président de la République et aux membres de la Cour de justice.

Pour ce dernier délit, elle a prononcé l'exclusion de divers accusés d'un nombre variable d'audience (1). M. Déroulède fut exclus jusqu'au début du réquisitoire du Procureur général (2). Ces décisions furent rendues par application des dispositions de l'article 10 de la loi du 9 septembre 1835 relatif à la Cour d'assises, dispositions étendues par l'article 12 de la même loi à toutes les juridictions pénales : « La Cour peut faire retirer de l'audience et reconduire en prison tout prévenu qui, par des clameurs ou par tout autre moyen propre à causer du tumulte, met obstacle au libre cours de la justice. »

Notons qu'en dépit des termes de la loi de 1835 qui semblent prévoir une expulsion définitive, la Haute-Cour n'a prononcé que des expulsions pour un temps limité. L'article 32 de la loi du 10 avril 1889 lui a permis de tempérer la sévérité de la loi de 1835 (2).

La Haute-Cour a eu également à faire usage des pouvoirs que l'article 41, paragraphe 3 de la loi du 29 juillet 1881 donne à toute juridiction :

« Les juges pourront faire des injonctions aux avocats et officiers ministériels, et même les suspendre de leurs fonctions ; la durée de cette suspension ne peut

(1) Cour de justice, 25 novembre, 2, 11 et 26 décembre 1899.

(2) Cour de justice, 20 décembre 1899.

Loi du 10 août 1899, art. 32 : « Les dispositions du Code d'instruction criminelle et de toutes autres lois générales d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la présente loi sont appliquées à la procédure, s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat. »

« excéder deux mois, et six mois en cas de récidive dans « l'année. » Par un arrêt en date du 6 décembre 1899, la Cour de justice a prononcé contre l'avocat d'un des accusés la peine de l'interdiction de la profession d'avocat pendant trois mois.

On admet (1) que cette interdiction prononcée par la Haute-Cour produit un effet absolu et s'étend au droit de plaider devant toutes les juridictions. La question est, au contraire, discutée quand cette peine disciplinaire est infligée par un tribunal d'exception, conseil de guerre ou tribunal des prud'hommes. Si dans ce dernier cas on admettait la portée purement relative de l'interdiction prononcée, il faudrait, croyons-nous, l'admettre aussi pour la Haute-Cour qui, elle aussi, est un tribunal d'exception.

Ces différents pouvoirs sont aujourd'hui formellement attribués au Sénat constitué en Cour de justice par les dispositions des lois de procédure du 10 avril 1889 et 5 janvier 1918. Mais encore ces dispositions législatives n'existeraient-elles pas, que le caractère juridictionnel de la Haute-Cour suffirait logiquement à lui faire reconnaître les pouvoirs en question.

Antérieurement à 1889 l'absence de loi réglant le mode de procéder devant la Haute-Cour avait soulevé un problème plus grave : Aux yeux de certains adversaires de cette juridiction, cette lacune constituait un obstacle infranchissable à sa constitution et à son fonctionnement. Nous retrouverons plus loin cette question et nous la discuterons. Qu'il suffise pour l'instant d'indiquer qu'il semble contraire à tous les principes que la seule absence d'un texte de procédure puisse faire tenir pour nulles et non avenues des dispositions formelles et expresses de la loi constitutionnelle (2), et que, de plus,

(1) Sarrut, *Jurisp. générale*, Dalloz, 1903, II p. 358.

(2) Voir le *Matin* du 3 déc. 1917, la compétence de la Haute-Cour, consultation du professeur Berthélemy.

ce texte ne saurait en aucun cas restreindre les pouvoirs que le Sénat tient de la loi constitutionnelle. Car cette loi est aussi supérieure aux lois ordinaires que ces dernières le sont aux règlements d'administration publique.

Le Sénat constitué en Cour de justice est une juridiction : nous avons examiné les pouvoirs qu'il tient de ce caractère. Mais il n'est qu'une juridiction. « Il ne peut exercer que des fonctions judiciaires », dit l'article 4 de la loi du 16 juillet 1875. Et ce texte détermine en même temps l'étendue et les limites de la prérogative de la Haute-Cour.

Limites générales de la compétence.

Mais comment s'exerce le caractère juridictionnel ? Si nous entrons dans le détail de la théorie, à propos de la compétence de la Cour, une question surgit immédiatement :

La Haute-Cour, juridiction, mais juridiction d'exception et juridiction politique, ne doit-elle juger que les infractions prévues par la loi pénale et ne doit-elle les sanctionner que des peines édictées par cette loi ; ou bien lui appartient-il aussi de connaître également de certains actes à caractère politique, même s'ils ne comportent aucun des éléments criminels ou délictueux limitativement énumérés par la loi ; et en ce cas, lui est-il loisible de sanctionner ces actes de peines autres que celles organisées par les textes pénaux ?

La solution de cette question dépend de l'aspect sous lequel on considère la Haute-Cour, son caractère juridictionnel d'ailleurs admis. Suivant que l'on voit en elle une juridiction criminelle ordinaire, une sorte de Cour d'assises exceptionnelle, ou une juridiction politique, on sera amené à restreindre sa compétence aux infractions prévues par les lois pénales, ou à l'étendre aux actes politiques. A notre sens, cette dernière opinion est la

véritable : le Sénat, juridiction politique, veillant sur la Cité, gardienne de la sûreté de l'Etat, a compétence pour connaître de tous les actes, quels qu'ils soient, attentatoires à cette sûreté.

Cette question se pose surtout à l'égard de la Haute-Cour juge du Président de la République ou des ministres accusés par la Chambre ; et ce, en raison des termes vagues dans lesquels l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 pose le principe de la compétence. Quant à la Haute-Cour connaissant des attentats à la sûreté de l'Etat, la controverse sur sa compétence se limite à l'interprétation des mots « attentats commis contre la sûreté de l'Etat » ; et ceux mêmes qui donnent à ces termes un sens étendu en limitent la portée à des actes prévus et punis par les lois pénales.

Lorsque nous étudierons la compétence du Sénat constitué en Cour de justice pour juger le Président de la République ou les ministres, nous reprendrons la question et nous nous demanderons si cette compétence peut dépasser le domaine purement pénal. Qu'il nous soit permis de dire dès à présent que nous croirons pouvoir répondre par l'affirmative.

Quant aux peines, les pouvoirs de la Haute-Cour ont été limités dans deux sens, par l'article 23 de la loi du 10 avril 1889 (1) : « Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé sera déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'article 463 du Code pénal, seront appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres peines. Ces dispositions seront rappelées textuellement dans l'arrêt. »

En parlant de « dispositions pénales », en obligeant

(1) La loi du 5 janvier 1918 dispose, par son article 10, que « toutes les dispositions de la loi du 10 avril 1889 non contraires à la présente loi sont applicables devant le Sénat constitué en Cour de justice pour juger le Président de la République ou les ministres mis en accusation par la Chambre des députés. »

la Haute-Cour à les rappeler textuellement dans l'arrêt, la loi lui refuse formellement la faculté de prononcer d'autres peines que celles qui sont prévues par les textes pénaux.

Le Sénat ne saurait aujourd'hui, comme le fit la Cour des pairs en 1830, prononcer des peines qui ne figurent pas dans la législation pénale (1).

La Haute-Cour peut toujours faire application de l'article 463 du Code pénal sur les circonstances atténuantes. Mais elle ne saurait atténuer la peine que dans les limites de cette règle de droit commun.

La disposition de l'article 23 de la loi de 1889 « sans « qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres « peines », a pour objet d'exclure expressément le « pouvoir modérateur » que s'était attribué la Cour des pairs. C'était un droit illimité d'atténuation. La Cour ne dépassait jamais le maximum des peines prévues par la loi ; mais en descendant l'échelle pénale, elle ne connaissait pas de limite obligatoire aux effets de son indulgence.

Ce pouvoir modérateur s'expliquait, avant la revision du Code pénal en 1832, par l'extrême sévérité de la loi pénale à l'égard des crimes politiques. Il se justifiait surtout avant l'abolition de la peine de mort en matière politique, prononcée en 1848. Aujourd'hui le régime répressif des crimes politiques a été adouci, la peine de mort supprimée : il ne semble plus y avoir de bonnes raisons de conserver ce vestige des peines arbitraires et de ne pas maintenir en cette matière le système des peines légales.

En décidant, à propos du jugement du chef de l'Etat ou des ministres par la Haute-Cour, qu'« il est procédé aux

(1) Lors des procès de 1889 et 1899, la Cour de justice a fait application de peines prévues par les articles 89 et suivants du Code pénal : déportation dans une enceinte fortifiée, bannissement, détention.

débats et au jugement dans les conditions réglées par les articles 15 à 31 de la loi du 10 avril 1889 », la loi du 5 janvier 1918 peut paraître avoir étendu au cas dont elle s'occupe l'application de l'article 23. La liberté de la Cour de justice de fixer la peine applicable au Président ou à un ministre semble avoir été implicitement écartée par un texte général. Cette conséquence particulière semble d'ailleurs n'avoir pas été aperçue du législateur qui n'entendait faire qu'une loi de procédure.

On peut d'ailleurs se demander si, malgré ce texte, malgré la règle : *nulla pœna sine lege*, mais conformément aux précédents de l'impeachment britannique, à ceux de la Cour des pairs de 1830, conformément, peut-être aussi, à l'intention du constituant de 1875, le Sénat ne se considérerait pas comme affranchi, en matière de peines, de l'observation stricte de la loi pénale. Cela serait assez conforme à son caractère de juridiction extraordinaire et politique. Nous retrouvons cette question dans notre chapitre III (1).

En dehors de la question générale de compétence (crimes dont la Haute-Cour peut connaître, peines applicables), trois questions subsidiaires se posent qui concernent d'abord les réparations civiles, puis la chose jugée, enfin la connexité et la complicité.

Non-admission des interventions civiles.

La première question n'a jamais soulevé de très sérieuses difficultés et la non-recevabilité des demandes d'intervention de parties civiles a été généralement admise.

Aux termes de l'article 3 du Code d'instruction criminelle, l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. Mais

(1) Berthélemy, Traité de Droit admin. 8^e éd., p. 71, note 2.

on s'accorde à limiter la portée de ce texte aux juridictions de droit commun et à en écarter l'application aux juridictions d'exception, sauf texte formel. « Créées « pour assurer une répression plus énergique des faits « qui touchent à l'ordre public », écrit Faustin Hélie, « les juridictions exceptionnelles sont constituées en vue « de cette répression; et non pour statuer sur des récla- « mations purement civiles. Elles présentent des garan- « ties aux intérêts généraux qu'elles protègent ; elles « n'en présentent aucune aux intérêts particuliers qui « seraient amenés accessoirement devant elles » (1). Une assemblée politique, même constituée en juridiction, semble d'ailleurs peu qualifiée pour prononcer sur des intérêts privés.

Lorsque s'engagea devant elle, en 1830, le procès du ministère de Polignac, la Cour des pairs fut saisie d'un nombre considérable d'actions civiles. « Quiconque, écrit « Cauchy, avait souffert un dommage dans ses proprié- « tés ou dans sa personne par suite des événements de « force majeure qui avaient suivi la promulgation des « ordonnances du 25 juillet, s'était cru autorisé à pré- « senter requête à la Cour des pairs, pour obtenir, par « voie de condamnation contre les ministres accusés, la « réparation de ce dommage. De là une masse énorme « de demandes à fins civiles, dont le greffe de la Cour « des pairs se trouvait encombré, et dont le jugement « eût compliqué d'une foule d'incidents relatifs à l'inté- « rêt privé, la grande question politique et judiciaire « dont la Cour était saisie. »

La Cour des pairs, par un arrêt du 29 novembre 1830, se déclara incompétente :

« Considérant que, dans le procès porté devant elle « par la résolution de la Chambre des députés, la Cour

(1) Faustin Hélie, *Traité d'Instr. criminelle*, 2^e édit., t. V, p. 594.

« des pairs, à raison de la nature de l'action et des formes dans lesquelles cette action est poursuivie, ne se trouve pas constituée de manière à statuer sur des intérêts civils, la Cour déclare que dans lesdits débats ne seront appelés ni reçus aucun intervenant ou partie civile, tous leurs droits réservés pour le pourvoir, s'il y a lieu, ainsi qu'ils aviseront. »

Quelques années après, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi sur la responsabilité ministérielle, la Chambre des pairs consacra, comme assemblée législative, la décision qu'elle avait prise comme Cour de justice. Au cours de la séance du 15 avril 1836, Pasquier s'exprimait ainsi :

« Quel est le caractère de l'accusation que la Chambre des députés porte contre un ministre ? C'est le caractère d'une accusation où les plus grands intérêts de l'Etat sont engagés et devant ceux-là, les intérêts particuliers disparaissent en quelque sorte... Admettre d'ailleurs l'intervention des particuliers, ce serait, par la multiplicité des individus qui peuvent avoir la prétention de se porter parties civiles, par les formalités et les délais obligés de procédure, rendre l'exercice de votre juridiction presque impossible. »

La Chambre des pairs se rangea à cette opinion et rejeta l'article du projet qui autorisait les parties civiles à porter devant la Cour des pairs leurs actions en dommages-intérêts.

Les mêmes raisons s'opposent à ce que, sous l'empire de la législation actuelle, le Sénat connaisse des actions en réparation civile. Par son caractère politique, par le nombre de ses membres et les formes habituelles qu'il suit dans les discussions, il est peu apte à prononcer sur des questions civiles dont le nombre risquerait d'ailleurs d'éterniser le débat. Enfin et surtout il est constitué en Cour de justice seulement dans l'intérêt public, pour la

répression des infractions intéressant la chose publique ; il n'a point d'autre rôle (1).

Cette théorie a été confirmée à l'occasion du procès de M. Malvy, ancien ministre. A l'audience du 28 janvier 1918, la Cour de justice était saisie de deux demandes à fin de constitution de partie civile. Le procureur général requit le rejet, en se basant sur ce que devant les tribunaux d'exception, les parties civiles n'étaient point admises et que le Sénat constituait une juridiction d'exception.

Le même jour, la Cour de justice adopta les conclusions de son procureur général, par un arrêt dont le dispositif reproduit presque exactement celui de l'arrêt du 29 novembre 1830 (2).

Principe de l'autorité de la chose jugée.

En raison de son caractère juridictionnel, la Haute-Cour est tenue de respecter le principe de l'autorité de la chose jugée.

Ce principe est énoncé par l'article 360 du Code d'instruction criminelle dans les termes suivants :

(1) A la fin du Second Empire, il est vrai, la Haute-Cour jugeant le prince Pierre Bonaparte accusé du meurtre de Victor Noir admit la constitution d'une partie civile. Mais cette Haute-Cour n'avait pas le caractère politique du Sénat constitué en Cour de justice et de plus, elle était ici compétente non pas pour des raisons d'intérêt public supérieur, mais uniquement *ratione personæ*, parce que l'accusé était membre de la famille de l'Empereur.

(2) Cet arrêt (ou plutôt la partie de l'arrêt du 28 janvier 1918, voir annexe III), qui vise les demandes à fin de constitution de parties civiles est motivé comme suit :

« Attendu que des demandes de cette nature ont été déclarées non « recevables par l'arrêt de la Cour des pairs du 29 novembre 1830 ; « que la loi du 5 janvier 1918 ne les a pas prévues ; que cette juridiction ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation de « dommages allégués, étant donné la nature de l'action et les formes « dans lesquelles elle est poursuivie ; que les droits des parties demeurent d'ailleurs réservés conformément à l'article 3 du Code d'instruction criminelle. » (*Cour de justice, audience du 28 janvier 1918, J. off. du 30 janvier, p. 1.101*).

« Toute personne acquittée légalement ne pourra plus
« être reprise ni accusée à raison du même fait. »

Mais l'application n'en est pas aussi aisée qu'on le
pourrait croire à première vue.

On s'accorde à reconnaître aux jugements rendus en
matière de simple police ou correctionnelle l'autorité de
la chose jugée à l'égard du fait en lui-même, et non pas
seulement à l'égard de ce fait tel qu'il est qualifié dans
la poursuite ou le jugement, et cela que ce jugement
soit de condamnation ou d'acquiescement.

Au contraire, d'après une jurisprudence constante
(acceptée par une partie seulement de la doctrine), en
matière de grand criminel, la déclaration de non-culpa-
bilité faite par le jury, purge bien l'accusation, mais
non le fait lui-même. Il n'y a donc autorité de chose ju-
gée que relativement au fait tel qu'il a été qualifié (au
fait juridique) et non au fait tel qu'il s'est passé (au fait
matériel).

Cette interprétation de l'article 360 se fonde sur le
caractère du verdict du jury. Le Code de 1808, en effet,
à la différence de celui du 3 brumaire an IV, ne fait pas
de l'existence du fait en lui-même, l'objet d'une question
spéciale et la culpabilité est envisagée en bloc, dans ses
éléments matériels et moraux à la fois. Le président des
Assises peut sans doute poser des questions subsidiaires,
mais il n'y est point tenu. Le verdict d'acquiescement ne
signifie donc pas que le fait n'existe pas, ni qu'il ne
soit susceptible d'aucune autre qualification que celle
qui lui a été d'abord donnée.

La Haute-Cour de 1899 a eu à trancher la question en
ce qui la concerne :

MM. Déroulède et Marcel Habert, à la suite des inci-
dents du 23 février 1899, connus sous le nom d'attentat
de Reuilly, avaient été déférés à la Cour d'Assises sous
l'inculpation de délit de provocation au crime d'attentat
contre la sûreté intérieure de l'Etat, en vertu de l'article

24 de la loi du 29 juillet 1881. Ils furent acquittés par le jury de la Seine le 3 mai 1899.

Le ministère Waldeck-Rousseau étant arrivé au pouvoir, un décret en date du 4 septembre 1899 convoqua la Haute-Cour pour juger MM. Déroulède, Marcel Habert, Buffet, Guérin et autres, inculpés d'une tentative d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat.

Parmi les faits relevés par l'accusation, figuraient les incidents du 23 février.

La question se posa de savoir s'il n'y avait pas là une violation du principe de l'autorité de la chose jugée.

Le procureur général Octave Bernard, défendant la thèse gouvernementale, invoqua la jurisprudence constante d'après laquelle le fait matériel peut devenir l'objet d'une nouvelle poursuite, lorsque des éléments nouveaux viennent permettre de lui donner une seconde qualification. Or, dans l'espèce, des saisies nouvelles et une deuxième instruction avaient permis de qualifier de tentative d'attentat les faits qui avaient été déférés à la Cour d'Assises comme constituant une provocation au crime d'attentat.

La commission d'instruction de la Haute-Cour refusa de suivre le gouvernement. Elle reconnut la nécessité et la légalité des poursuites, mais, elle qualifia leur objet — abandonnant ainsi le chef d'attentat — de complot aggravé d'un commencement d'exécution.

Il lui avait paru impossible de voir dans les cris et les discours proférés le 23 février 1899 une tentative d'attentat sans y voir également une provocation au crime d'attentat à l'égard des militaires auxquels ces cris et discours étaient adressés (1).

(1) La décision datée du 30 octobre 1899 était appuyée par le motif suivant : « Attendu que ce principe (de l'autorité de la chose jugée) « est d'ordre public et ne saurait être enfreint sans porter atteinte à « la liberté et à la sécurité des citoyens ; que si la jurisprudence y a « admis certaines dérogations, c'est seulement dans le cas où la qualification nouvelle s'appuie sur des éléments non relevés et non appréciés lors de la première poursuite ; que ces dérogations ne se sont

MM. Moreau (1) et J.A. Roux (2) ont combattu cette thèse et ont affirmé qu'en raison du caractère complexe du verdict de non-culpabilité, le jugement de la Cour d'assises ne signifiait nullement l'inexistence des faits ayant fait l'objet de l'accusation.

En fait d'ailleurs, le verdict d'acquittalment pouvait s'interpréter non pas comme la négation de la matérialité de la provocation, mais comme la constatation d'une infraction beaucoup plus grave.

« Comme toutes les autres juridictions, écrit M. Roux, le jury, juge des faits, est obligé d'observer la règle de la plus haute expression, et s'il ne peut pas, pour appliquer celle-ci, transformer l'accusation et faire apparaître le crime le plus grave, il peut et il doit du moins laisser possible cette manifestation par un verdict qui n'épuise pas l'action publique. Et, en cas de concours idéal d'infractions comportant une infraction plus grave non poursuivie ; c'est ainsi qu'il convient d'interpréter toujours une réponse qui n'indique pas pourquoi elle nie et ce qu'elle nie . »

La Commission d'instruction repoussait bien l'inculpation d'attentat comme contradictoire avec le verdict d'acquittalment prononcé par la Cour d'Assises. Mais en retenant les faits sous la qualification de complot, ne se mettait-elle pas elle-même en contradiction avec un arrêt de la Chambre des mises en accusation qui avait

« d'ailleurs jamais produites qu'au cas d'inculpations moindres succédant à des poursuites plus graves, que ces caractères ne se rencontrent pas dans les faits sur lesquels la commission a à statuer ; que, s'il existe, en effet, quelque différence entre la qualification du délit dont était saisie la Cour d'assises : provocation à un attentat caractérisé par des paroles et des cris proférés publiquement et celle actuellement relevée : tentative d'attentat, il n'en existe aucune, quand au fait qui y donne lieu, la tentative d'attentat consistant précisément dans les cris et paroles incriminés. »

(1) Revue du droit public et de la science politique, sept-oct. 1900, p. 283.

(2) id. nov.-déc. 1902, p. 471.

rejeté une requête par laquelle MM. Déroulède et Habert avaient demandé à être accusés de complot ?

L'attendu ci-après explique pourquoi la commission sénatoriale d'instruction ne se crut pas liée par cet arrêt :

« Attendu que si dans l'espèce, la poursuite sous la
« qualification de complot a été implicitement écartée
« par l'arrêt de la Chambre des mises en accusation du
« 28 avril 1899 comme n'étant pas suffisamment établie,
« en fait, c'est avec la réserve ordinaire : *quant à pré-*
« *sente* ; qu'aux termes des articles 246 et 247 du Code
« d'instruction criminelle, les poursuites peuvent être
« reprises, s'il survient des charges nouvelles, telles que
« déclarations des témoins, pièces et procès-verbaux
« de nature, soit à fortifier les preuves trouvées trop fai-
« bles, soit à donner aux faits de nouveaux développe-
« ments utiles à la manifestation de la vérité ; que tel
« est le caractère des présomptions nouvelles recueillies
« par l'instruction suivie sur de nouvelles poursuites (1).

(1) Cet attendu n'est pas convaincant. Et en réalité la Haute-Cour, en jugeant MM. Déroulède, Habert et autres, semble bien être revenue sur la chose jugée non seulement par la Chambre des mises en accusation, mais même par la Cour d'assises (car la qualification de *complot* donnée aux faits qualifiés antérieurement de *provocation à attentat* ne saurait en altérer la matérialité). Mais on peut se demander si ce n'est pas là justement un rôle de la Haute-Cour (juridiction politique) de connaître — au besoin en marge de la stricte loi pénale — des actes attentatoires à la sûreté de l'Etat et non réprimés par les tribunaux de droit commun.

M. Berthélemy écrit à ce sujet : « En fait le fonctionnement de la
« Haute-Cour donne bien l'impression qu'elle se considère comme
« affranchie de l'observation stricte de la loi pénale. Eût-elle pu, sans
« cela, se tenir pour légalement saisie du procès contre M. Dérou-
« lède, antérieurement acquitté à raison des mêmes faits par la Cour
« d'assises (31 mai 1899) ? Sans doute l'effort fait à Reuilly le jour des
« funérailles du président Faure pour entraîner un général à la rébel-
« lion, avait été qualifié devant la juridiction criminelle de *tentative*
« *d'attentat*. Devant le Sénat, on retenait l'inculpation de *complot*. Ce
« changement de qualification ne saurait dissimuler la violation fla-
« grante de l'article 360 du Code d'instruction criminelle et de la rè-
« gle *non bis in idem*. C'était bien du même fait qu'il s'agissait. La
« Haute-Cour ne s'est pas arrêtée à cette considération. En fait, Dé-
« roulède avait commis une faute. Juridiquement, il était déclaré in-
« nocent, politiquement il fut condamné. » (Berthélemy, *Traité de*
Droit administratif, 8^e éd., p. 71, note 2).

La Commission d'instruction écarta l'inculpation d'attentat non seulement à l'égard de MM. Déroulède et Habert, mais encore à l'égard des inculpés mêmes qui n'avaient pas été déférés à la Cour d'Assises. Son arrêt était motivé sur ce que la condition d'identité des parties — exigée par l'article 1351 du Code civil pour que le principe de l'autorité de la chose jugée soit applicable en matière civile — n'est, au criminel, rendue obligatoire par aucun texte. « De plus; cette condition appliquée sans distinction aux matières criminelles qui sont d'ordre public, eût pu entraîner les plus regrettables contrariétés de jugement ; que cette contrariété serait particulièrement grave dans le cas actuel, les co-auteurs et complices de l'attentat relevé devant être poursuivis sous une inculpation de crime, alors que la poursuite des auteurs primitifs n'a lieu que pour délit. »

Faits connexes et complicités

La Haute-Cour est-elle compétente pour connaître des infractions de droit commun, connexes aux faits principaux dont elle est saisie ? Est-elle compétente à l'égard des co-auteurs ou complices qui ne lui ont pas été expressément déférés ?

Lorsqu'une infraction a été commise par plusieurs agents, co-auteurs ou complices dans les conditions énumérées par l'article 60 du Code pénal, ou si plusieurs infractions distinctes sont connexes, dans les conditions de l'article 227 du code d'instruction criminelle, il est de principe que les procédures tant d'instruction que de jugement doivent être jointes.

Au cas où l'une des procédures devrait normalement se dérouler devant une juridiction de droit commun et l'autre devant une juridiction d'exception, par laquelle de ces deux juridictions l'ensemble de l'affaire serait-il jugé ? La question a été fort discutée, les uns

tenant pour la compétence du juge ordinaire (1), les autres (2) pour celle du juge d'exception.

La première opinion a pour elle d'avoir été consacrée par de nombreuses dispositions législatives (Code d'I.Cr. art. 555 ; loi du 2 déc. 1815, art. 15 ; loi des 10-11 avril 1852, art. 29 ; Code de justice militaire, art. 76).

Mais ceux-là mêmes qui soutiennent cette opinion et réclament en cas de complicité ou de connexité la compétence du juge de droit commun, admettent une exception en faveur de la Haute-Cour.

La tradition est en ce sens, et on sait que les auteurs des lois constitutionnelles de 1875 ont entendu que leurs textes fussent éclairés par les précédents (3).

L'article 1^{er} de la loi du 24 messidor an IV attribuait expressément à la Haute-Cour organisée par la constitution de l'an III le jugement des complices des accusés qui lui étaient déférés. Les Chartes de 1814 et de 1815 ne contenaient aucune disposition expresse à cet égard ; mais la Cour des pairs prorogea toujours sa compétence en cas de connexité (4).

Cette thèse paraît d'ailleurs conforme à l'esprit de l'institution : la Cour de justice organisée par les lois constitutionnelles de 1875 n'est en effet pas à proprement parler une juridiction d'exception. C'est plutôt une juridiction accessoire, un tribunal institué non pas à la place du tribunal de droit commun, mais à côté et au-dessus de lui. Il n'est saisi que facultativement et sauf dans le cas particulier de procès intenté au Président de la République, sa compétence n'exclut pas la compétence également possible du juge ordinaire. C'est la gravité

(1) Faustin Hélie, De l'autorité judiciaire en France, p. 235. Laborde, Cour de droit criminel, n° 988.

(2) Le Sellyer, Traité de la compétence et de l'organisation des tribunaux chargés de la répression, II, p. 717.

(3) Eugène Pierre, Traité de Droit pol. et parl., 2^e éd. 1902, p. 1765.

(4) Carnot, Inst. crim. III p. 504. Marin, Dict. de droit criminel. V. connexité, Pairs ; Cauchy, Précédents de la Cour des Pairs, p. 17, 22, 48 et suiv.

de l'affaire ou la qualité de l'inculpé qui détermine le choix de son prétoire ; et ainsi elle apparaît comme étant d'ordre plus élevé que les juridictions de droit commun ; il est par suite légitime que, compétente pour la partie principale du procès, elle le soit *a fortiori* pour les accessoires.

L'article 9 de la loi du 5 janvier 1918, réglant le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement du Président de la République et des ministres traduits par la Chambre devant le Sénat, a consacré cette thèse et affirmé la compétence de la Cour de justice à l'égard des complicités, et des faits connexes apparus postérieurement à la mise en accusation.

Son dernier alinéa dispose en effet :

« Si l'information supplémentaire ou les débats ont
« révélé des complicités ou des faits connexes, la Cour
« de justice peut ordonner qu'il sera sursis au jugement
« jusqu'à ce qu'il ait été procédé, à l'occasion des faits
« susvisés, à l'instruction dans les conditions prévues
« par les articles 8 à 14 de la loi du 10 avril 1889. »

Nous retrouverons plus tard cette disposition et nous étudierons les conséquences qu'elle entraîne : celle-ci entr'autres qu'alors que l'instruction doit être normalement faite par la Chambre des députés accusatrice — en cas de complicité ou de fait connexe, elle est conduite par la Commission d'instruction du Sénat qui a, dans ce cas, tous les pouvoirs du juge d'instruction, y compris celui de rendre une ordonnance de non-lieu.

Qu'il suffise pour l'instant de remarquer que l'article 9 de la loi du 5 janvier 1918, affirme bien le caractère principal du Sénat constitué en Cour de justice qui est d'être une juridiction, mais une juridiction singulièrement élevée, l'emportant sur toutes les autres, juridiction essentiellement politique, si l'on prend ce mot dans ce sens qu'elle veille sur les plus hauts intérêts de la cité et pour mieux dire, juridiction d'Etat.

CHAPITRE II

Du Sénat constitué en Cour de Justice pour connaître des attentats à la sûreté de l'État.

Section première. — CARACTÈRES PROPRES.

CARACTÈRE *ratione materiae*

ET FACULTATIF DE LA COMPÉTENCE.

L'article 9 de la loi constitutionnelle du 26 février 1875 sur l'organisation du Sénat dispose que « le Sénat « peut être constitué en Cour de justice... pour connaître « des attentats commis contre la sûreté de l'État. »

L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics complète cette disposition :

« Le Sénat, disent ses troisième et quatrième alinéas, « peut être constitué en Cour de justice par un décret « du Président de la République, rendu en Conseil des « ministres, pour juger toute personne prévenue d'at- « tentat contre la sûreté de l'État.

« Si l'instruction est commencée par la justice ordi- « naire, le décret de convocation du Sénat peut être ren- « du jusqu'à l'arrêt de renvoi... »

De ces textes se déduisent les caractères propres au Sénat constitué en Cour de justice pour connaître des attentats à la sûreté de l'État, par opposition à la même juridiction jugeant le Président de la République ou les ministres accusés par la Chambre :

Caractère *ratione materiae* de sa compétence, d'abord : la Haute-Cour est appelée à connaître de certains faits

déterminés : les attentats contre la sûreté de l'Etat — nous verrons plus loin quelle portée il convient de donner à ces termes. Il en connaît quels qu'en soient les auteurs : ministres, membres du Parlement, fonctionnaires ou simples particuliers.

D'autre part, en décidant que « le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour connaître des attentats « contre la sûreté de l'Etat », l'article 9 de la loi du 24 février 1875 lui attribue une compétence purement facultative — la Cour d'Assises, juridiction criminelle de droit commun, est également compétente.

POUVOIR DU GOUVERNEMENT

QUANT A L'ATTRIBUTION DE JURIDICTION.

Et c'est au gouvernement — et c'est là encore un trait qui distingue les deux aspects de la Haute-Cour — qu'il appartient de décider si l'attentat revêt un caractère de gravité assez accusé, s'il touche assez sérieusement aux intérêts supérieurs de la chose publique, pour qu'on en doive soustraire le jugement à la juridiction de droit commun pour le confier à un tribunal politique. Ce droit de saisir la Haute-Cour réservé, dans ce cas, au gouvernement, a d'ailleurs paru à un auteur « un « pouvoir très dangereux... qui rappelle singulièrement « l'ancien droit d'évocation des monarchies absolues. « C'est une arme mise par la Constitution entre les mains « du gouvernement, et cette arme est d'autant plus dangereuse que le Sénat, par suite de son recrutement, « est plus facilement docile aux inspirations gouvernementales » (1).

On peut répondre que le décret constituant la Cour de justice doit, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, être rendu en Con-

(1) Duguit, Cours de droit constitutionnel, II, p. 401.

seil des ministres et que ce fait doit être mentionné dans le décret lui-même ; le gouvernement tout entier apprécie la gravité des faits, et ce n'est pas là une garantie aussi fragile qu'elle peut le paraître puisque, par cette formalité, le gouvernement, dans son ensemble, engage sa responsabilité politique.

D'ailleurs, cette prérogative de l'exécutif est de tradition dans nos constitutions : successivement affirmée par les Chartes de 1814 (art. 23) et de 1830 (art. 28), par les Constitutions du 4 novembre 1848 (art. 91) et du 14 janvier 1852 (art. 54) et par nos lois constitutionnelles actuelles, elle a reçu la consécration des régimes les plus divers.

Le rapport de M. Morellet au Sénat (1) sur le projet organisant la procédure, qui est devenu la loi du 10 avril 1899, expose les motifs du choix de juridiction laissé au gouvernement :

« En laissant, en principe, dans le droit commun le
« jugement des attentats contre la sûreté de l'Etat et en
« ne les déférant au Sénat que dans le cas où le Prési-
« dent de la République, par décret rendu en Conseil
« des ministres, croirait devoir recourir à cette juridiction,
« la constitution de 1875 a permis de faire entre les cri-
« mes politiques des distinctions tenant à leur impor-
« tance relative. Tel d'entre eux malgré sa qualification
« juridique n'aura fait courir aucun péril à l'Etat : on
« le laissera juger par le jury de droit commun dans les
« formes ordinaires. Mais tel autre attentat aura pu être
« la cause d'un trouble profond ; à la sentence dont il
« sera l'objet se rattacheront les intérêts les plus élevés,
« l'avenir peut-être de la nation. On n'en saurait laisser
« le jugement à quelques citoyens investis passagère-
« ment des fonctions de juré, et dont il pourrait se faire
« que la liberté ou les lumières se trouvassent en défaut.

(1) Rapport Morellet au Sénat. J. O. 12 février 1889.

« Le Président de la République s'adresse à d'autres juges ; d'accord avec ses ministres, il rendra un décret « convoquant le Sénat en Cour de justice. »

Le pouvoir confié au gouvernement de déférer au Sénat les attentats contre la sûreté de l'Etat est limité par le 4^e alinéa de l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 : « Si « l'instruction est commencée par la justice ordinaire, « le décret de convocation du Sénat peut être rendu « jusqu'à l'arrêt de renvoi. »

C'est-à-dire que la juridiction ordinaire une fois saisie par l'arrêt de la Chambre des mises en accusation, le gouvernement ne pourra plus évoquer l'affaire devant la Haute-Cour, limitation nécessaire qui empêcherait le cas échéant l'exécutif de soustraire au tribunal de droit commun la connaissance d'un procès dont les débats ne prendraient pas la tournure souhaitée par les maîtres du jour.

L'art. 5 de la loi du 10 avril 1889 peut, par ailleurs, décider sans inconvénient que « les magistrats qui ont « commencé l'information continuent à recueillir les « indices et les preuves jusqu'à ce que le Sénat ait ordonné qu'il soit procédé devant lui. » L'instruction ne saurait, par cette disposition, que gagner en célérité.

SECTION II

De la compétence. — Attentats « stricto sensu » ou « lato sensu »

Les lois constitutionnelles de 1875 attribuent compétence au Sénat constitué en Cour de justice « pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat » (L. du « 24 fév. 1875, art. 9) — « pour juger toute personne « prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat : ». (L. du 16 juillet 1875, art. 12).

Ces deux textes se réfèrent nécessairement au Code

pénal. Mais une grave question surgit aussitôt de leur rédaction :

Le Chapitre 1^{er}, titre 1^{er}, livre III du Code pénal est intitulé *Crimes et délits contre la sûreté de l'Etat*. Il comprend plusieurs articles où sont définis et punis plusieurs sortes de crimes dénommés *attentats*. Est-ce à l'égard de ces crimes d'attentat seulement que la Haute-Cour est compétente — ou l'est-elle généralement à l'égard de tous les crimes (et délits) contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, énumérés au chapitre 1^{er}, titre 1^{er} du livre III ?

La question a été soulevée au Sénat constitué en Cour de justice à l'occasion du procès Boulanger de 1889, où les accusés faisaient défaut, et plus vivement discutée en 1899 (Déroulède et autres), où les débats furent contradictoires pour la plupart des accusés.

Les arrêts par lesquels la Haute-Cour s'est, à ces deux occasions, déclarée compétente au-delà des attentats *stricto sensu*, et, dans l'espèce, à l'égard des complots, ont été discutés et diversement appréciés par la doctrine.

Nous nous rangerons à la jurisprudence du Sénat, mais la thèse contraire a été soutenue par de très sérieux arguments, qu'il convient d'exposer avec quelques détails.

THÈSE DE LA COMPÉTENCE

A L'ÉGARD DES SEULS ATTENTATS *stricto sensu*.

Défendue par M^e Devin devant la Haute-Cour de 1899, cette thèse s'appuie sur le texte des articles 9 de la loi du 24 février 1875 et 12 de la loi du 16 juillet 1875. Ces articles n'envisagent que les attentats : ils se réfèrent donc aux textes seuls du Code pénal qui prévoient et punissent l'attentat.

Ces textes sont les articles 87, 88, et 91 (L'article 86, qui punissait les attentats contre la personne de l'empereur,

reur et des membres de la famille impériale, n'a plus d'objet).

L'article 87 (modifié par la loi du 10 juin 1853) dispose que « l'attentat dont le but est, soit de détruire ou « de changer la forme du gouvernement ou l'ordre de succession au trône, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité impériale, est puni « de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée. »

L'art. 88 précise les éléments de l'attentat : « L'exécution ou la tentative constitueront seules l'attentat. »

Enfin l'art. 91 porte : « L'attentat dont le but sera, « soit d'exciter la guerre civile en armant ou en portant « les citoyens ou habitants à s'armer les uns contre les « autres, soit de porter la dévastation, le massacre et le « pillage dans une ou plusieurs communes, sera puni « de mort. »

L'attentat est donc un crime bien caractérisé. Les textes du Code pénal le distinguent nettement du complot, et cette distinction est conforme à la nature et à la gravité relative de ces deux crimes.

L'article 91 du Code pénal les différencie en leur appliquant des peines différentes.

« L'attentat (V. ci-dessus)... sera puni de mort.

« Le complot ayant pour but l'un des crimes prévus « au présent article, et la proposition de former ce complot, sera puni des peines portées en l'article 89, suivant les distinctions qui y sont établies. » (Déportation ou détention).

L'analyse des textes montre qu'attentat et complot diffèrent par leur nature et par leur gravité :

L'attentat, c'est un acte de violence, exécuté ou dont l'exécution a été tentée. — Le complot, c'est une association préparatoire.

Pour renverser un gouvernement, il faut le concert

de plusieurs participants et l'opération comporte plusieurs phases :

1° Résolution individuelle de changer la forme du gouvernement.

2° Communication de cette résolution à d'autres personnes en vue d'une action commune.

3° Adhésion, concert de ces personnes.

4° Préparatifs d'exécution.

5° Exécution ou tentative d'exécution.

La résolution individuelle d'agir ne constitue ni un crime ni un délit. L'adhésion de plusieurs personnes à cette résolution, leur concert constitue un crime, *le complot*, dont les préparatifs d'exécution sont une circonstance aggravante. L'exécution ou la simple tentative d'exécution, par leur violence et leur brutalité, constituent un crime distinct et nouveau : *l'attentat*.

Cette analyse, exacte au point de vue des faits, est conforme aux textes du Code pénal, qui séparent nettement les éléments de l'attentat de ceux du complot :

L'article 88 porte : « L'exécution ou la tentative constituent seules l'attentat. »

Quant au complot, l'article 89 dispose « Le complot « ayant pour but les crimes mentionnés aux articles 86 et « 87, s'il a été suivi d'un acte commis ou commencé pour « en préparer l'exécution, sera puni de la déportation.

« S'il n'a été suivi d'aucun acte commis ou commencé « pour en préparer l'exécution, la peine sera celle de la « détention. »

Le complot peut donc comprendre des actes, mais ces actes se distinguent de ceux qui constituent l'attentat : ce ne sont pas des actes d'exécution, mais des actes préparatoires.

Ces actes ne sont même pas nécessaires pour qu'il y ait complot. Ils n'influent pas sur la peine ; en effet, ajoute l'art. 89 :

« Il y a complot dès que la résolution d'agir est concertée et arrêtée entre deux ou plusieurs personnes. »

C'est cette différence de nature entre l'attentat et le complot qui justifie la différence des sanctions. Le complot n'a encore fait aucun mal ; il laisse place à une résolution contraire d'abstention. — L'attentat, au contraire, est un acte de violence qui, par la résistance qu'il détermine, ou par le succès qu'il est sur le point d'obtenir, est une cause de trouble profond pour le pays. Fondée sur l'idée de défense sociale, la répression doit être plus forte pour l'attentat que pour le complot.

Jusqu'en 1832, la distinction des peines n'existait pas à l'égard de ces deux crimes : confusion d'autant plus grave qu'ils étaient tous les deux passibles de la peine de mort. Lors de la revision du Code pénal de 1832, cette peine a cessé d'être la sanction du complot.

Distincts par leur nature et leur gravité, poursuivent les tenants de la thèse de l'incompétence de la Haute-Cour en matière de complot, attentat et complot ne doivent pas seulement être différenciés par les sanctions dont ils sont l'objet, mais encore par la juridiction chargée d'appliquer ces sanctions.

Le juge de droit commun pour tous les crimes généralement quelconques, c'est le jury. Mais à l'égard de certains crimes pouvant mettre en péril les plus hauts intérêts politiques de la nation, et son existence même, on a craint sa faiblesse et on a constitué un Tribunal d'exception : Ce Tribunal, selon les constitutions, est tantôt composé de magistrats de l'ordre le plus élevé et d'un grand nombre de jurés élus (Haut-jury), tantôt des membres de la Chambre haute.

Dans le premier cas, il n'y a qu'un faible inconvénient à confier à la juridiction d'exception la connaissance des complots en même temps que celle des attentats, car cette juridiction appartient encore à l'ordre judiciaire.

Dans le second cas au contraire, il y a un intérêt prié

mordant, pour la bonne administration de la justice, à ne confier au Corps politique, constitué provisoirement en Tribunal, que le jugement des seuls crimes qui ont véritablement pu mettre, par un commencement d'exécution, l'Etat en péril et contre lesquels celui-ci doit à tout prix se défendre, fût-ce aux dépens du principe de la séparation des pouvoirs.

De plus, par sa nature, par les actes qui le manifestent, l'attentat est facile à prouver ; le complot, au contraire, consiste dans des intentions, des pourparlers ; son existence objective est imprécise, mystérieuse, difficile à dégager des intentions individuelles, licites. Un gouvernement en danger pourrait être tenté, sous le fallacieux prétexte de complot, de déférer de simples adversaires politiques à la juridiction de la Chambre haute.

Pour établir le complot « il faudra incriminer en les
« combinant une foule de petits actes, de petits écrits, de
« petites paroles, que le secret couvre d'ordinaire. Rien
« de plus facile que de supposer un complot, que de dé-
« naturer dans ce but des démarches, des lettres, des
« conversations, que de grouper des faits insignifiants, de
« façon que des amis politiques puissent y trouver les élé-
« ments d'un complot d'autant plus inquiétant peut-être
« que les éléments en seront plus subtils et moins sai-
« sissables. Du reste, n'est-ce pas là le procédé classique ?
« Tout gouvernement qui veut se délivrer en douceur
« d'adversaires désagréables, les accuse de conspirer ; il
« se garde bien de les accuser d'un attentat. » (1)

C'est ce vieux procédé de gouvernement qui a été rail-
lé, sous le Second Empire, dans une fantaisie jadis célè-
bre où l'on suppose l'existence d'une société de conspi-
rateurs, la *Muette*, d'autant plus effroyablement redouta-
ble que ses membres ne parlent pas, n'écrivent pas,
n'ont pas de signes, et ne se réunissent jamais.

(1) Félix Moreau, *Chronique constitutionnelle et parlementaire, Re-
vue de droit public*, novembre 1902, p. 497.

La thèse de l'incompétence de la Haute-Cour politique, en matière de complot, trouve sa consécration, affirmement ses partisans, dans l'histoire constitutionnelle de la France au XIX^e siècle.

Les Constitutions qui organisent un Haut-Jury pour tenir le rôle de Haute-Cour, lui confient la connaissance des complots. Celles qui désignent pour ce rôle la Chambre haute lui refusent cette connaissance.

Ces affirmations méritent d'être examinées à l'aide des précédents de la Cour des pairs et du Haut-Jury de 1848 et 1852.

L'art. 33 de la Charte du 4 juin 1814, et l'art. 28 de la Charte du 14 août 1830, identiques, disposent que, « La « Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront déclarés finis par la loi. »

Cette loi n'ayant jamais été faite, la Cour des pairs détermine elle-même sa compétence : à cet égard, deux états dans sa jurisprudence, délimités par la revision du Code pénal en 1832.

La question de compétence fut, pour la première fois, posée devant la Cour, à propos de la conspiration du 19 avril 1820.

Trois thèses se firent jour alors : Incompétence absolue en raison de l'inexistence de la loi prévue par la Charte. Compétence à l'égard des attentats seulement. Compétence générale tant à l'égard des complots que des attentats.

Ce fut cette dernière opinion qui prévalut devant la Cour des pairs, tant en raison de la gravité de la conspiration déjà étendue à trente départements, qu'en raison de la confusion faite alors par le Code pénal, entre l'attentat et le complot.

Ni le complot de Saumur, ni le complot de Belfort, ni celui dit des sergents de La Rochelle, ne furent cependant — et cela est à remarquer — déférés à la Cour des

pairs : Indice, affirme-t-on, d'une tendance à établir une distinction équitable entre deux crimes de nature et de gravité diverses.

La révision du Code pénal en 1832 consacra cette distinction aux points de vue des éléments constitutifs de ces crimes et de leur répression.

La conséquence logique de cette réforme était d'enlever à la Cour des pairs la connaissance des simples complots : et cette conséquence fut implicitement reconnue par le gouvernement lorsqu'il fit ériger en attentats, pour pouvoir les déférer à la juridiction politique, des actes qui n'avaient pas, intrinsèquement, ce caractère (loi du 18 avril 1834 sur les associations, loi du 9 septembre 1835 sur la presse).

La question se posa devant la Cour des pairs à l'occasion des procès des accusés d'avril, jugés le 6 avril 1834. Mais elle se présenta sous une forme indirecte : l'affaire comprenait des attentats et des complots et il s'agissait seulement de juger s'il y avait connexité : Celle-ci eût, en effet, obligé la Cour, compétente quant aux attentats, à se déclarer également compétente quant aux complots, reconnus connexes. — La thèse de la connexité fut notamment combattue par le comte Portalis qui ajouta que « La juridiction de la Cour des pairs n'embrasse ni « tous les complots, ni toutes les machinations coupables, mais les complots et les machinations qui se rattachent aux attentats qui lui sont dénoncés. »

A l'unanimité, la Cour, niant la connexité, adopta les conclusions de renvoi : par là même, elle se reconnaissait implicitement incompétente à l'égard du complot non connexe à un attentat.

Les constitutions de 1848 et de 1852 confient à un Haut-Jury composé de magistrats supérieurs et de jurés pris parmi les conseillers généraux la connaissance de tous les crimes généralement quelconques intéressant la sûreté de l'Etat, sans distinguer entre les attentats et les com-

plots : Confusion justifiée, dit-on, par le caractère non-politique du Haut-Jury.

En fait d'ailleurs, le Haut-jury de 1848 ne se réunit qu'une deux fois, à Bourges et à Versailles, et pour juger les attentats du 15 mai 1848 et du 13 juin 1849.

Celui de 1852 ne fonctionna qu'en 1870, à Tours, pour juger le prince Pierre Bonaparte, accusé de l'assassinat de Victor Noir, puis à Blois, pour juger l'attentat de Mégy et les complots *connexes*.

Ces précédents, affirme-t-on, prouvent que dans la rédaction des articles 9 de la loi du 24 février et 12 de la loi du 16 juillet 1875, l'absence du complot est voulue. Le législateur de 1875 a, à l'inverse de celui de 1848 et de 1852, mais semblablement à celui de 1814 et de 1830, usé du mot *attentat* seul. Il l'a fait intentionnellement, conformément à la raison, conformément au Code pénal révisé ; il l'a fait aussi parce qu'il confiait le rôle de Haute-Cour à une assemblée politique.

Quand bien même les principes généraux et les précédents, disent enfin les partisans de la limitation de la compétence de la Haute-Cour, ne suffiraient pas à éclairer le sens du mot *attentat* dans les articles précités des lois constitutionnelles, la rédaction de ceux-ci suffirait à en restreindre l'application aux seuls attentats prévus aux articles 87, 88 et 91 du Code pénal, à l'exclusion de tous autres crimes : Cela résulte immédiatement du principe de l'interprétation restrictive des lois pénales, principe incontestable et absolu et qui doit être, dans l'espèce, appliqué avec d'autant plus de rigueur qu'il s'agit ici non seulement d'une juridiction criminelle, mais encore d'une juridiction d'exception.

Dire que l'attentat est pris par les lois de 1875, dans un sens large, englobant aussi le simple complot, c'est substituer abusivement un terme générique et vague au terme précis employé intentionnellement par le légis-

lateur et défini par les articles 87, 88 et 91 du Code pénal, et par eux seuls.

Cette thèse de l'incompétence de la Haute-Cour en matière de simple complot a été brillamment soutenue par M^e Devin, en 1899, à l'occasion du procès Déroulède. Le 10 novembre 1899, il déposa, au nom de M. de Ramel les conclusions suivantes :

« Plaise à la Haute-Cour

« Attendu que le décret du 7 septembre 1899 n'a constitué le Sénat en Haute-Cour de justice que pour statuer « sur les faits d'attentats contre la sûreté de l'Etat, « et autres faits connexes, relevés à la charge de MM. Déroulède, Habert, Buffet, Dubuc, et autres ;

« Attendu que les lois constitutionnelles des 24 février 1875 (art. 9) et 16 juillet 1875 (art. 12), différentes des « constitutions de 1848 (art. 91) et de 1852 (art. 94) ne « donnent compétence à la Haute-Cour que pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat ;

« Attendu que l'accusation d'attentat a été écartée par « l'arrêt de la Chambre d'accusation du 30 octobre 1899 « et que le concluant est renvoyé devant la Haute Cour « seulement comme inculpé de complot ;

« Attendu que le complot prévu et puni par l'article « 89 du Code pénal est un crime essentiellement différent « de l'attentat prévu et puni par l'article 87 ;

« Attendu que la Haute-Cour, compétente pour juger « les attentats, est incompétente pour juger de simples « complots non connexes à des attentats ;

« Par ces motifs et tous autres à décider ou à suppléer ;

« Se déclarer incompétente. »

« Sur cette question de compétence, ajoutait M^e Devin, « un texte vous lie avec la dernière énergie. A moins de « méconnaître ce principe élémentaire que des juridictions exceptionnelles ne peuvent pas être étendues, et ce « principe non moins certain que pour appliquer une

« loi de compétence, il faut se référer à la loi pénale de
« répression qui définit les crimes et les délits. Outre le
« texte, il y a des raisons d'histoire et de tradition. Qu'a-
« t-on voulu faire en vous instituant ? On a voulu vous
« donner les mêmes pouvoirs qu'à la Cour des pairs. »

Une autorité considérable, celle de M. Wallon, vint à l'appui de la thèse de la compétence limitée, d'ailleurs soutenue en Doctrine par d'éminents auteurs (1) : Le « Père de la Constitution » déclara, « comme ancien
« membre de la commission parlementaire qui prépara la
« loi constitutionnelle de 1875, que la volonté des au-
« teurs de cette loi avait été de rejeter de la compétence
« de la Haute-Cour le complot et de ne lui déférer que
« l'attentat. » « Juger autrement, ajoutait-il, serait de
« votre part une forfaiture. »

JURISPRUDENCE DE LA HAUTE-COUR ET THÈSE DE LA COMPÉTENCE ÉTENDUE.

En dépit des arguments qui viennent d'être exposés, en dépit même de la déclaration catégorique de M. Wallon, le Sénat s'est à deux reprises, — et sa jurisprudence semble définitivement fixée dans ce sens — déclaré compétent pour connaître des complots, même non connexes à des attentats.

Une première fois, après un long et minutieux réquisitoire du procureur général Quesnay de Beaurepaire, par un arrêt en date du 14 août 1889, rendu, il est vrai, par défaut, elle affirma

«... Que le mot attentat est évidemment pris dans un sens générique ;

« Que cette disposition est empruntée aux constitu-
« tions antérieures et notamment aux Chartes de 1814 et
« de 1830 ;

(1) Duguît, Traité de droit constitutionnel, 1911, tome II, p. 402.
Garraud, Traité de droit pénal, pass.

« Qu'elle a été constamment interprétée en ce sens que
« la Haute-Cour était compétente pour connaître de tous
« les attentats, c'est-à-dire de tous les actes attentatoires,
« notamment les complots, qui peuvent compromettre
« la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, crimes pré-
« vus par le chapitre 1^{er}, titre 1^{er}, livre III du Code pé-
« nal ;

« Que restreindre la compétence de la Haute-Cour au
« seul cas prévu par l'article 87 du Code pénal ce serait la
« rendre incompétente pour connaître d'actes évidem-
« ment attentatoires à la sûreté de l'Etat, et en particu-
« lier des crimes commis contre la sûreté extérieure de
« l'Etat ;

« Qu'à supposer que la Cour n'eût pas reconnu les ac-
« cusés coupables du crime d'attentat tel qu'il est défini
« par l'article 87 du Code pénal et n'eût pas à ce titre re-
« tenu les faits du complot comme connexes, elle serait
« compétente à l'égard du complot seul, lequel doit être
« considéré comme un des crimes attentatoires à raison
« desquels le Sénat peut être constitué en Cour de jus-
« tice (1). »

La question se posa à nouveau lors du procès de 1899, dont les débats furent contradictoires, et avec d'autant plus d'acuité que les accusés n'étaient déférés à la Haute-Cour que pour le seul chef de complot, la commission d'instruction ayant écarté celui d'attentat.

Les conclusions d'incompétence, présentées par M^e Devin, furent combattues par le procureur général Octave Bernard, et par le sénateur Chaumié qui se plaça surtout au point de vue de la défense de la République menacée.

Dans un arrêt en date du 13 novembre 1899 rendu par 157 voix contre 91, la Haute-Cour, maintenant sa ju-

(1) Cité par Eugène Pierre, Traité de droit politique et parlementaire, 2^e édit. p. 721.

jurisprudence de 1889, se déclara compétente ; les premiers présidents de la Cour de Cassation et de la Cour des comptes, MM. Mazeau et Boulanger, figuraient au nombre des 91 sénateurs ayant voté *contre*. Les attendus de l'arrêt reproduisaient les arguments et, à peu de chose près, les termes de l'arrêt de 1889 (1).

La jurisprudence sénatoriale affirmant l'extension de la compétence, suivant les termes de l'arrêt de 1899, à « tous les crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat prévus et punis par le chapitre 1^{er}, titre I, livre III du Code pénal » a été approuvée, en Doctrine, par deux éminents jurisconsultes, MM. Esmein (2) et Moreau (3).

M. Esmein estime que l'interprétation étroite du mot *attentat* dans les lois de 1875 ne paraît nullement commandée, ni par la rédaction des articles où il figure, ni par les précédents historiques.

Ces précédents serviront au contraire à éclaircir et à *élargir* les termes des lois constitutionnelles, termes qu'il faut éviter de « prendre... en eux-mêmes et isolés de tous les précédents — » et d' « interpréter comme s'ils constituaient un système nouveau. »

Dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, M. Dufaure disait : « Chacune des dispositions que nous proposons a des antécédents dans quelques-unes des constitutions si variées qui depuis près d'un siècle ont régi notre pays. » A propos de l'article 12, il ajoutait simplement qu'il avait paru convenable de fixer à l'arrêt de renvoi l'instant au-delà duquel le Sénat ne pourrait plus être saisi. L'article 12 fut voté sans discussion, comme l'avait été l'article 9 de la loi du 24 février 1875.

(1) Ils sont cités par Eugène Pierre, *op. et loc. cit.*

(2) Esmein (et Berthélemy), *Eléments de droit constitutionnel*, 6^e édit. 1914, p. 7060 et suiv. Et note sous l'arrêt de la Haute-Cour, S. 1901, 2.1.

(3) Moreau, *Revue du droit public et de la science politique*, 1902, II, p. 492 et suiv.

Les lois constitutionnelles n'ont rien voulu innover.
« Evidemment, on voulait sur ce point, donner à notre
« République la même garantie, les mêmes moyens de
« défense qu'avaient eus les gouvernements antérieurs.
« Or, les constitutions antérieures avaient toujours, en
« multipliant les dénominations et les incriminations,
« entendu de la façon la plus large les crimes et délits
« qui pourraient être portés devant la Haute-Cour de jus-
« tice, comme attentatoires à la sûreté de l'Etat. Les lois
« constitutionnelles de 1875, selon leur habitude, se sont
« contentées d'une seule expression, mais elle est compré-
« hensive, comme les énumérations des constitutions pré-
« cédentes. »

Or, on peut constater que de 1791 à 1870, exception faite de la période qui s'étend de 1832 à 1848, constitutions, lois et jurisprudence ont toujours inclus le complot parmi les crimes du ressort des Hautes Cours de justice.

On essaie de détruire la portée de cette continuité et de cette uniformité en l'expliquant par des motifs particuliers :

Confusion faite par le Code pénal entre l'attentat et le complot, pour la Cour des pairs de la Restauration ; caractère non politique des Hauts-Jurys, pour les Cours instituées par les constitutions de 1848 et 1852, semblables en cela, à celles de 1791 et de l'an III.

En réalité ce ne fut pas parce que le Code pénal de 1810 confondait attentat et complot (confusion qui n'existait d'ailleurs que dans les sanctions, et non dans les définitions) que la Cour des pairs de la Restauration se déclara compétente pour connaître de l'un et l'autre crime. Cet argument ne fut jamais invoqué devant elle et ne joua aucun rôle lors du procès de la conspiration du 19 août 1820 (capitaine Nautil et autres).

Il ne fut imaginé que postérieurement à 1832, et, dit M. Esmein, « pour expliquer rétrospectivement un

« passé avec lequel on voulait rompre. » Et la limitation de la compétence de la Cour des pairs de la Monarchie de juillet dérive moins de la revision du Code pénal que du progrès des idées libérales.

De même l'institution des Hauts-jurys ne provient pas de l'idée de donner à la juridiction chargée de juger les crimes d'Etat, un caractère non-politique. Si ce caractère était en fait atténué, sous l'empire des constitutions de 1848 et de 1852 qui faisaient désigner par le sort les Hauts-jurés parmi les conseillers généraux, il apparaissait au contraire comme accentué par les constitutions de 1791 et de l'an III, qui prévoyaient la nomination des Hauts-jurés par les électeurs mêmes qui choisissaient les représentants à l'Assemblée législative.

Les précédents ne s'opposent donc nullement à ce que l'on reconnaisse à la Haute-Cour la compétence à l'égard de tous les crimes contre la sûreté de l'Etat, complot aussi bien qu'attentat. La tradition, à une interruption près, paraît au contraire établie dans ce sens. Comme ses prédécesseurs, le législateur de 1875 d'ailleurs n'a eu qu'un but : atteindre tous les crimes susceptibles de porter atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et aussi de mettre en péril l'existence du Régime. Et à l'opinion de M. Wallon, on peut opposer celle de M. Lefèvre-Pontalis qui, dans un rapport à l'Assemblée nationale, affirmait que la Haute-Cour qu'on allait instituer devait être compétente à l'égard de tous crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat, ce terme générique embrassant le complot.

« Il a toujours paru en effet aux législateurs de la France que les crimes les plus graves, ceux qui peuvent ébranler les assises mêmes de l'Etat devaient être soustraits à la juridiction du jury trop impressionnable et trop mobile, ou trop sceptique dans ses vues. Et la connaissance de ces crimes a, depuis 1791, toujours été confiée à des Tribunaux qui, sous des apparences diverses, n'ont pas

cessé d'avoir un caractère politique. « *Primum vivere...* » Avant de songer à respecter scrupuleusement le principe de la Séparation des pouvoirs, un Etat, un gouvernement quel qu'il soit, doit songer à se défendre. Et à crime d'Etat juridiction d'Etat. »

Or si on limitait aux attentats proprement dits la compétence de la Haute-Cour, on aboutirait à ce résultat, contraire à l'objet de l'institution, de lui enlever, pour la laisser au jury, la connaissance des crimes les plus dangereux, ceux attentatoires à la sûreté extérieure du pays. Si un Tribunal spécial existe chargé de juger les crimes susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'Etat, tous ces crimes, quels qu'ils soient, doivent lui être déferés.

Cet argument, très bien exposé par les arrêts de 1889 et de 1899, nous paraît, en dépit des très forts arguments contraires et une fois qu'on a admis le principe même de la Haute-Cour et de sa juridiction d'exception, presque sans réplique.

Sans doute n'a-t-il qu'une valeur politique et non juridique. Mais ne sommes-nous pas ici en terrain essentiellement politique ? Et encore faut-il remarquer que la thèse que nous défendons est loin d'avoir contre elle la lettre de la loi.

Il n'est point du tout prouvé qu'il faille, dans les articles 9 de la loi du 24 février et 12 de la loi du 16 juillet 1875, s'attacher exclusivement et strictement au mot « attentat » : les précédents permettent, nous l'avons vu, d'en douter. — On dit que ces textes se réfèrent uniquement à l'attentat prévu et puni par les art. 88, 89 et 91. Mais c'est argumenter sur un mot, celui d'*attentat*, séparé arbitrairement de l'expression complète employée par les lois constitutionnelles : *attentats contre la sûreté de l'Etat*. Il est aussi légitime de donner la première place aux mots *contre la sûreté de l'Etat* et de ne voir dans celui d'*attentat* qu'une expression générique, les précédents

nous y autorisent, les textes du Code pénal ne s'y opposent pas, qui ne qualifient pas les crimes prévus par les articles 87 et 91 d'attentats *contre la sûreté de l'Etat*, les attentats définis par le Code pénal étant seulement ceux « dont le but est, soit de détruire ou de changer le gouvernement, soit d'exciter les citoyens ou habitants à « s'armer contre l'autorité » (art. 87) ou ceux « ayant pour « but d'exciter à la guerre civile en armant ou en portant les citoyens ou habitants à s'armer les uns contre les autres, soit de porter la dévastation, le meurtre ou « le pillage dans une ou plusieurs communes. » Ces définitions sont loin d'épuiser tous les attentats possibles *contre la sûreté de l'Etat*.

D'autre part, les articles précités des lois constitutionnelles ne prévoient pas que les crimes dont ils attribuent la connaissance de la Haute-Cour de justice doivent être déterminés par une loi spéciale, et chacun s'accorde à reconnaître que c'est dans le seul Code pénal qu'il faut en chercher la liste.

Or, si l'expression : *attentat contre la sûreté de l'Etat* ne se rencontre pas dans le Code pénal, c'est qu'elle constitue un terme générique qui doit correspondre à une catégorie d'infractions prévues par le code. Il convient de rechercher si celui-ci n'en contient pas une qui se rapproche tellement de celle-là, qu'on puisse la considérer comme équivalente. Oui sans doute ; et c'est la rubrique du livre III, titre 1^{er}, chapitre 1^{er} : *Crimes et délits contre la sûreté de l'Etat*, qui ne diffère de l'expression employée par les lois constitutionnelles que par la substitution des mots *crimes et délits* à celui d'*attentat*. Mais on peut attribuer à ce dernier terme un sens générique, synonyme de celui de *crime*.

Mais, compétente à l'égard de tous les crimes contre la sûreté de l'Etat, la Haute-Cour le sera-t-elle encore à l'égard des délits ? M. Moreau, poussant à ses ultimes con-

séquences l'argumentation que nous venons d'exposer, l'affirme.

Cette opinion, si elle était admise par la jurisprudence, aurait pour effet de déférer à la Haute-Cour des infractions de peu de gravité, ce qui est éminemment contraire au caractère de l'institution.

De plus elle ouvrirait une porte aux abus d'un gouvernement désireux de multiplier les possibilités de poursuivre des adversaires devant un Tribunal politique.

Heureusement, cette dernière conséquence ne découle pas absolument nécessairement de l'argumentation en faveur de la compétence sénatoriale étendue aux complots. Et si nous continuons à interpréter les textes, comme nous l'avons fait dans toute cette même argumentation, du point de vue et des précédents et de l'objet de l'institution de la Haute-Cour, nous serons amené à restreindre l'application de l'expression *attentat contre la sûreté de l'Etat*, et par suite la compétence du Sénat, aux seuls crimes, à l'exclusion des délits.

C'est là l'opinion de M. Esmein, et elle nous paraît justifiée. Elle peut même sembler commandée par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, lequel dispose que le dessaisissement du juge de droit commun ne peut avoir lieu que jusqu'à l'arrêt de renvoi. Or, il ne saurait y avoir d'arrêt de renvoi qu'en matière criminelle.

Nous croyons toutefois qu'il y a là une question d'opportunité plus encore que de principe : et le cas échéant, nous pensons que le Sénat, gardien de la sûreté de l'Etat, pourrait se saisir même de simples délits qui attenteraient gravement à cette sûreté.

Donc les délits seront laissés hors la compétence de la Haute-Cour, mais tous les crimes contre la sûreté de l'Etat, y compris les complots, y seront inclus, sous réserve, bien entendu, de la latitude laissée au gouvernement, juge des intérêts en jeu, de ne point dessaisir la juridiction de droit commun et de ne pas mettre en

branle, s'il ne le croit pas nécessaire à l'Etat, l'imposant appareil de la Cour politique (1).

Le système de la limitation de la compétence sénatoriale aux seuls attentats *stricto sensu* avait le tort de compromettre la raison d'être de la Haute-Cour en soustrayant à la connaissance de la Haute-Cour des crimes plus graves même, et plus dangereux pour l'Etat que ceux qu'on lui réservait : les crimes contre la sûreté extérieure du pays. Quant au complot proprement dit, la distinction établie pour le soustraire à la juridiction sénatoriale, entre lui et l'attentat, au point de vue du danger politique, n'était pas justifiée. Ce complot n'est pas, pour l'Etat, moins dangereux que l'attentat. L'attentat qui échoue, c'est le péril passé : ses auteurs sont des vaincus. S'ils avaient réussi, leur succès, en leur donnant le pouvoir, leur eût assuré l'impunité. Le complot, au contraire, c'est le danger menaçant, persistant, à l'état latent ; c'est l'attentat en germe. Et c'est avant que ce germe se soit développé que l'Etat — que le Prince, eût-on dit jadis — doit prendre toutes mesures utiles pour l'étouffer.

Section III. — DE LA PROCÉDURE.

LA LOI DU 10 AVRIL 1889. — HISTORIQUE.

TRAITS GÉNÉRAUX

L'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 se contentait de poser les principes généraux de la compétence judiciaire du Sénat. Et son dernier alinéa ajoutait seulement : « Une loi déterminera le mode de
« procéder pour l'accusation, l'instruction et le juge-
« ment. »

(1) Des cas peuvent d'ailleurs se présenter où la juridiction normale semblera plus apte encore que la juridiction politique exceptionnelle à assurer une énergique répression des crimes attentatoires à la sûreté de l'Etat : lorsque, par exemple, cette juridiction normale est le Conseil de guerre.

La loi promise depuis quatorze ans n'avait pas encore été présentée, lorsque la Chambre des députés fut saisie, le 4 avril 1889, par le procureur général Quesnay de Beaupaire d'une demande en autorisation de poursuites par devant la Haute-Cour contre le général Boulanger. La levée de l'immunité parlementaire fut votée par 333 voix contre 199. Mais lorsque le Sénat reçut le 8 avril communication du décret qui le constituait en Cour de justice pour connaître d'un attentat contre la sûreté de l'Etat, M. Buffet proposa à la Haute-Assemblée de déclarer, par la voie d'une résolution, qu'il ne pourrait être procédé à cette constitution tant que la loi annoncée par l'article 12 ne serait pas votée.

« Le même article 12, disait-il, qui confère au Président de la République le droit de constituer le Sénat en Haute-Cour de justice porte aussi que le mode de procéder pour l'instruction, l'accusation et le jugement sera déterminé par une loi. Jusqu'ici cette loi n'existe pas. La charte constitutionnelle qui donnait aussi au roi le droit de constituer la Chambre des pairs en Cour de justice laissait au moins par son silence à cette haute juridiction le droit de régler discrétionnairement sa procédure criminelle. En faisant elle-même son règlement, la Chambre des pairs exerçait un droit que la Charte de 1830 lui conférait implicitement en ne le lui interdisant pas. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui : La Constitution non seulement n'accorde pas, mais elle refuse formellement au Sénat constitué en Haute-Cour de justice le droit de déterminer lui-même, par un simple règlement, la procédure qu'il devra suivre (1). »

Le garde des sceaux, M. Thévenet, combattit cette thèse et invoqua l'opinion de Dufaure, ministre de la Justice en 1875, qui avait dit : « Quant aux formes à suivre pour l'instruction et le jugement, le Sénat les

(1) Sénat, Séance du 8 avril 1889, J. Off. du 9 avril.

« réglera lui-même, comme l'a fait avec tant de fermeté
« la Chambre des pairs en 1830, ou bien elles seront ré-
« glées par une loi spéciale. »

La question préalable fut opposée à la proposition de résolution de M. Buffet par 172 voix contre 77.

A bon droit, nous paraît-il : L'absence d'une loi de procédure ne saurait, en aucun cas, mettre obstacle au fonctionnement d'une juridiction, d'ailleurs régulièrement instituée. La Cour de justice tient son existence virtuelle de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et dès cette date elle était, nous semble-t-il, pleinement apte à fonctionner avec ou sans loi spéciale de procédure (1). Les auteurs les plus enclins à restreindre la compétence de la Haute-Cour, comme M. Duguit, admettent cette thèse qui eût pu, tout récemment, recevoir son application, lorsqu'un ministre fut mis en accusation par la Chambre des députés sans qu'une loi ait encore réglé la procédure d'une semblable mise en accusation, d'ailleurs prévue par la Constitution.

Nous avons déjà discuté la question de principe dans notre première partie à laquelle il nous suffit de renvoyer.

Qu'il nous soit seulement permis de répéter — car le point est important — qu'une loi de procédure ne saurait que préciser le fonctionnement des organes institués par la Constitution et qu'en aucun cas elle ne saurait en entraver le jeu : elle ne le peut pas plus qu'un règlement d'administration publique ne peut restreindre la portée d'une loi dont il est chargé de déterminer les conditions d'application.

En fait, en 1889 comme en 1917, pour éviter que la validité des actes judiciaires de la Haute-Cour ne fût contestée dans leur principe, un projet de loi fut présenté aux

(1) Voir dans ce sens, à propos de la mise en accusation et du jugement des ministres, le *Matin* du 3 déc. 1917. La procédure de la Haute-Cour, consultation de M. le professeur Berthélemy.

Chambres réglant la procédure. Nous répétons qu'à notre avis son absence n'eût pas suffi à mettre obstacle à l'application d'une disposition constitutionnelle.

Quoiqu'il en soit, la loi annoncée par l'article 12 fut promulguée le 10 avril 1889. On avait voulu avant tout faire vite. Aussi la loi qui s'intitule « loi sur la procédure à suivre devant le Sénat pour juger toute personne inculpée d'attentat contre la sûreté de l'Etat » laisse-t-elle délibérément de côté tout ce qui a trait à la mise en accusation par la Chambre des députés du Président de la République ou des ministres.

Le rapporteur de la loi devant le Sénat, M. Morellet, écrivait d'ailleurs :

« La procédure relative à la magistrature exercée par les Chambres, concerne deux ordres d'inculpés : 1^o le Président de la République ou les ministres accusés par la Chambre et jugés par le Sénat ; 2^o toutes autres personnes jugées par le Sénat. Il y a pour ces deux ordres d'inculpés à instituer deux procédures qui seraient nécessairement différentes dans leurs cadres, différentes aussi par la nature et l'importance des difficultés qu'on y rencontre. La première, celle qui est spéciale aux ministres et au Président de la République se déroule successivement devant les deux Chambres ; la seconde, celle qui est relative aux inculpés d'attentat contre la sûreté de l'Etat, ne se suit que devant une seule des deux fractions de la représentation nationale, le Sénat. La première soulève de délicats problèmes de droit public tenant tant à la qualité des accusés qu'à la situation de l'accusateur ; la seconde ne donne pas lieu à ces problèmes car le procès ne s'y débat plus, comme lorsqu'il s'agit du Président de la République ou des ministres accusés par la Chambre, entre cette branche de la législature, qui accuse, et les détenteurs — récents ou actuels — du pouvoir, qui se défendent.

« Votre commission a été vivement frappée de l'indé-
« pendance de ces deux procédures l'une à l'égard de
« l'autre, des différences qui existent entre les gran-
« des divisions de chacune d'elles, de l'inégalité des
« difficultés qu'on y a à résoudre. Aussi bien a-t-elle
« pensé que dans l'accomplissement du mandat qu'elle
« a reçu de vous, il y avait lieu pour elle à élaborer deux
« projets de loi distincts : l'un se rattachant aux atten-
« tats, l'autre se rattachant à la responsabilité pénale des
« ministres et du Président de la République. »

Ce dernier projet ne fut d'ailleurs présenté qu'à la fin de 1917, et cette fois encore à l'occasion d'un procès pendant et comme l'écrivait le rapporteur M. Pérès
« dans le but unique de parer aux nécessités de l'heure
« présente. »

Et à ce propos, on peut se demander si le procédé législatif consistant à élaborer et à voter en quelques jours une loi destinée à régler la procédure d'une juridiction déjà saisie ne mérite pas de sérieuses critiques. Comment défendre une telle loi du soupçon d'être inspirée par les passions politiques du moment et de constituer une mesure de circonstance ? Comment d'ailleurs être sûr qu'elle représente les garanties d'élaboration sérieuse et mûrie, plus nécessaire dans une affaire touchant à la fois à la justice et à la politique, que partout ailleurs ? On répond que cette loi, avec tous ces inconvénients vaut encore mieux que la latitude qui serait laissée au Sénat de fixer souverainement sa procédure dans chaque espèce. Cela n'est pas sûr. Et les règlements de la Haute-Cour offriraient peut-être plus de véritables garanties pour la bonne administration de la justice, que les lois, en étiquette générales et permanentes, mais discutées et votées malgré tout par les assemblées politiques sous l'empire des circonstances. De telles lois sont, à coup sûr, régulières. Nous avons vu qu'elles ne sont pas nécessaires. Elles peuvent n'être pas opportunes.

Il convient cependant de reconnaître que la loi du 10 avril 1889 donne aux accusés devant la Haute-Cour des garanties en tous points semblables à celles dont le code d'instruction criminelle fait bénéficier les inculpés devant les juridictions de droit commun.

L'intention qu'a eue le législateur de s'écarter le moins possible de ce droit commun résulte d'ailleurs des termes de l'article 32 de la loi qui édicte que « les dispositions « du code d'instruction criminelle et de toutes les lois « générales d'instruction criminelle qui ne sont pas con- « trairees à la présente loi, sont appliquées à la procédure « s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat. »

Ce dernier membre de phrase qui semble permettre en fait à la Cour de justice de s'affranchir à volonté des règles posées par le Code a été critiqué (1). On a vu là une latitude dangereuse et dont pourraient pâtir les droits de la défense.

Il semble bien cependant, à examiner les travaux préparatoires de la loi de 1889, que le législateur ait seulement voulu que la Haute-Cour qui connaît d'affaires de caractère spécial et anormal ne fût pas emprisonnée pour les moindres détails dans des règles étroites et impératives. Il a souhaité qu'elle disposât au besoin d'une certaine initiative permettant d'adapter sa procédure à des circonstances imprévues. C'est ainsi que M. Morellet dans son rapport déjà cité écrivait : « Le projet institue les « formes et les garanties protectrices des droits de la dé- « fense et des droits de l'accusation dans ce qu'elles ont « d'essentiel ; il débarrasse ainsi le fond de la cause de la « plupart des discussions incidentes qui pourraient re- « tarder la marche du procès et se trouve avoir par là sa « très sérieuse raison d'être. Mais, cependant, pour tous « les points qu'il n'a pas abordés, il a laissé votre Tribu- « nal poursuivre dans son indépendance et sa souveraine- « té les solutions les meilleures en ne l'emprisonnant

(1) Duguît, Op. cit. p. 412.

« pas dans les cadres trop rigides ou trop étroits d'une loi qui prétendrait avoir tout prévu, tout réglé et ne laisserait rien à son initiative. »

Mais d'autre part, à M. Lefèvre-Pontalis, qui demandait à la Chambre la suppression de la disposition finale de l'article 32, le rapporteur répondait qu'elle n'avait d'autre objet que de permettre au Sénat de modifier des points de détail : « Les principes généraux du Code d'instruction criminelle, ajoutait-il, subsistent, et je ne puis admettre que la Haute-Assemblée, après les discussions qui ont eu lieu dans son sein et ici, puisse se profiter de la disposition critiquée pour léser en quoi que ce soit les droits de la défense (1). »

CONSTITUTION ET COMPOSITION DE LA COUR DE JUSTICE.

Le Sénat, nous l'avons vu, est constitué en Cour de justice, pour connaître des attentats contre la sûreté de l'Etat, par un décret rendu en Conseil des ministres. Ce décret doit être promulgué au Journal Officiel. Il fixe la date et le lieu de la première audience. La Cour de justice peut d'ailleurs toujours changer le lieu de ses séances.

Le décret de constitution est notifié au Président du Sénat qui en donne lecture à l'ouverture de la première audience.

L'article 2 de la loi de 1889 dispose que « tous les sénateurs élus antérieurement à ce décret (de constitution) sont tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuses. Ces motifs sont appréciés par le Sénat en Chambre du Conseil. »

La loi ne donne d'ailleurs pas de sanction à cette obligation. Le rapporteur envisageait seulement la possibilité pour l'Assemblée d'en établir une par un règlement intérieur.

(1) Chambre des députés, séance du 9 avril 1889. J. off., 10 avril, p. 899.

Les premiers mots de l'article 2 sont précisés par son dernier alinéa : « Les sénateurs élus postérieurement « au décret de convocation ne pourront connaître des « faits incriminés. »

Ce principe, déjà admis le 2 mai 1835 par la Cour des pairs, se justifie par la crainte de voir des sénateurs élus en vue d'un procès déterminé, avec une sorte de mandat impératif. Mais il soulève certaines difficultés dans le cas de renouvellement triennal du Sénat et dans celui où le Sénat est appelé à revenir sur des condamnations prononcées par contumace. Le nombre des juges peut se trouver alors singulièrement réduit.

On s'accorde en effet à exclure de la Cour de justice, non seulement les sénateurs qui ont été élus pour la première fois postérieurement au décret de constitution, mais ceux qui membres du Sénat lors de la parution de ce décret, ont été soumis à réélection pendant le temps du procès (1).

La réélection en effet n'est pas, dit-on, un procélé juridique d'investiture distinct de l'élection : elle ne peut avoir des effets différents. Le mot *élus* s'applique aux sénateurs dont le mandat est renouvelé comme à ceux qui l'obtiennent pour la première fois. Le motif d'exclusion des premiers est même peut-être plus fort, car leur réélection peut paraître donner une sorte de sanction à leur attitude et à leurs votes au cours des débats.

On voit que si le Sénat est, pendant le procès, soumis à un renouvellement triennal, l'application de cette doctrine aura pour effet de réduire d'un tiers le nombre des juges.

Une autre conséquence étrange au premier abord, mais juridiquement défendable, de cette même doctrine serait de maintenir *à contrario* leurs pouvoirs de ju-

(1) Duguit, *op. cit.* p. 413, Moreau, *Rev. du droit public*, 1902, II, p. 492 et seq.

ges aux membres de la Cour de justice soumis à réélection postérieurement à la constitution de la Cour, et non réélus.

Cette thèse a été défendue par M. Moreau, qui reconnaît cependant ce qu'elle présente de singulier. « Bien
« que cela semble extraordinaire, écrit-il, on est forcé
« de reconnaître que dans la série sénatoriale sortante,
« les membres qui ont échoué devant des électeurs continueront de siéger et ceux qui auront réussi seront
« exclus. Le résultat paraît déconcertant et même il s'accorde difficilement avec l'idée qui est souvent donnée
« comme la raison d'être de la Haute-Cour sénatoriale,
« l'idée que les crimes politiques doivent être jugés par
« des hommes politiques, seuls interprètes autorisés de
« la nation, qui est la principale intéressée dans la
« question (1). »

Le problème du maintien, comme juges, des sénateurs réélus fut posé le 23 décembre 1899 devant le Sénat, assemblée législative, par M. Eugène Guérin, qui demanda si les sénateurs appartenant à la série dont le mandat expirait le 4 janvier suivant, continueraient de siéger à la Haute-Cour. « Je considère, ajoutait l'honorable sénateur, que nous tenons notre fonction de juge de notre mandat, que c'est en qualité de sénateur que nous sommes le cas échéant appelés à siéger à la Haute-Cour, et que le jour où notre mandat a pris fin nous cessons d'être juges (2). »

M. Thévenet soutint la thèse contraire. « La Haute-Cour, dit-il, a été saisie par le décret du 4 septembre, elle s'est constituée le 18 septembre et, ce jour-là, telle qu'elle était composée, elle était définitivement acquiesce aux accusés qu'elle était appelée à juger... C'est au moment de la constitution que l'indissolubilité entre

(1) Moreau, *op. cit.* p. 488.

(2) Sénat, séance du 23 décembre 1899, J. O. du 24 décembre.

« le mandat de sénateur et le mandat de juge doit exister. »

Le président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau, déclara que ce n'était pas au Sénat, assemblée législative, mais à la Haute-Cour qu'il appartenait de trancher la question, et l'Assemblée se rangeant à son avis ne prit aucune décision.

La question devait d'ailleurs bientôt revenir devant le Sénat cette fois siégeant comme Cour de justice. L'arrêt concernant les accusés non défailants avait été rendu avant l'expiration des pouvoirs de la série sortante. Mais un contumax, M. Marcel Habert, s'étant ultérieurement constitué prisonnier, son procès revint devant la Haute-Cour le 19 février 1900, c'est-à-dire le renouvellement triennal ayant eu lieu.

Le président de la Cour de justice, M. Fallières, ayant consulté l'assemblée sur l'admission des sénateurs réélus, le procureur général prit les réquisitions suivantes :

« Les membres du Sénat qui peuvent siéger aujourd'hui sont 1° les juges qui ont concouru à l'arrêt définitif que la Cour a rendu le 4 janvier 1900 ; 2° les sénateurs ayant manqué à une audience autre que celle du 18 septembre 1899.

« Les membres qui ne peuvent siéger sont 1° les ministres ; 2° les membres de la commission d'instruction, 3° les absents de l'audience du 18 septembre 1899, 4° les excusés de ce jour, 5° les réélus depuis l'ouverture des débats. »

Le procureur général ajoutait : « M. Marcel Habert, ne sera, si vous adoptez mes conclusions, jugé que par les deux tiers du Sénat, et si, au lieu de s'être constitué prisonnier dans les délais légaux, il ne s'était présenté que dans quatre ans, il ne serait jugé que par le tiers du Sénat. Si un contumax vient à se présenter dans sept ans, il n'y aura plus que les sénateurs inamovibles pour le juger. Cette particularité n'indique

« qu'une chose, c'est que la loi a besoin d'être modifiée
« dans certaines parties, mais elle ne saurait en rien por-
« ter atteinte à la précision de l'article 2. (1) »

Immédiatement après les réquisitions du parquet, la
défense déposa des conclusions tendant à ce que la Haute-
Cour se déclarât incompétente. « La pensée certaine de
« l'Assemblée constituante, disait-elle, a été de confier la
« garde des intérêts de l'Etat au Sénat tout entier, com-
« me corps élu par la totalité des collèges électoraux. »

La Cour statua par un seul arrêt, lu à l'audience du 20
février, sur les réquisitions du ministère public qu'elle
admit et les conclusions de la défense qu'elle rejeta.

« ... Attendu, dit l'arrêt, que la loi... du 10 avril 1889
« n'a dans aucune de ses dispositions, pas plus du reste
« que la loi du 16 juillet 1875, subordonné la compéten-
« ce de la Haute-Cour à la condition qu'elle serait com-
« posée de la totalité des membres du Sénat ; qu'elle a, au
« contraire, édicté des dispositions dont l'application a pré-
« cisément pour effet de restreindre, sans limitation au-
« cune, le nombre des juges, dans certains cas détermi-
« nés ; que c'est ainsi, notamment, qu'aux termes du pa-
« ragraphe final de son article 2, les sénateurs élus pos-
« térieurement au décret de convocation ne pourront con-
« naître des faits incriminés ;

« Attendu que la Haute-Cour ayant été convoquée par
« décret du 4 septembre 1899, les sénateurs élus posté-
« rieurement à cette date et, en particulier, ceux qui ont
« été élus lors du renouvellement triennal, le 28 janvier
« dernier, sont incompétents pour connaître de l'affaire
« actuellement en cours ;

« Attendu qu'il n'y a lieu de faire, à cet égard, aucune
« distinction entre les sénateurs élus pour la première
« fois et les anciens sénateurs qui ont été réélus ; que la
« nouvelle investiture, résultant pour ces derniers de
« leur réélection, ne les rattache, en effet, par aucun

(1) V. *le Droit* du 20 février 1900.

« lien, à l'investiture précédente et qu'en réalité, les
« uns comme les autres ne font actuellement partie du
« Sénat qu'en vertu d'un mandat qui leur a été confié à
« une date postérieure au décret de convocation de la
« Haute-Cour ;

« Attendu que, de ce qui précède, il résulte que la
« Haute-Cour, exclusivement composée de sénateurs élus
« antérieurement au 4 septembre 1899, demeure compé-
« temment saisie de l'affaire suivie contre l'accusé Marcel
« Habert... »

Le Sénat confirma sa jurisprudence par un arrêt du
24 juin 1901 rendu à l'occasion de la reprise de l'affaire
à l'égard d'un second contumax qui s'était présenté au
mois de mai 1901.

Très explicite sur l'exclusion des sénateurs réélus pos-
térieurement au décret de constitution, l'arrêt du 20 fé-
vrier 1900 l'est beaucoup moins à l'égard de l'admission
des juges non réélus. Il dit que la Cour est exclusivement
composée de sénateurs élus antérieurement au décret,
mais est-elle composée de tous ces sénateurs même ceux
qui, ultérieurement, n'ont pas été réélus ?

La question n'avait, à vrai dire, pas été soulevée au
cours des débats : le Procureur général s'était contenté
de donner son avis sur l'unique question posée par le
Président de la Cour : la réélection, équivalait-elle à
l'élection ? En disant que l'inculpé ne serait jugé en cas
de renouvellement triennal que par les deux tiers du Sé-
nat, il excluait implicitement les membres non réélus ;
mais d'autre part lorsqu'il appelait à siéger « les
« juges qui ont concouru à l'arrêt définitif que la Cour
« a rendu le 4 janvier 1900 », il semblait se ranger à
l'opinion contraire.

En tout cas, le problème ne fut pas débattu et en don-
nant à son arrêt une rédaction différente de celle des ré-
quisitions du Procureur général, la Haute-Cour évita de
se prononcer.

La solution dépend de la réponse faite à deux questions d'un intérêt singulier : celle de l'indépendance des fonctions politiques et judiciaires d'une part ; de l'autre, celle du caractère définitif de la composition d'une juridiction saisie d'une affaire déterminée.

A cette double question M. Moreau répond par l'affirmative et il écrit : « Sans doute les éléments de la Haute Cour sont exclusivement fournis par le Sénat ; cependant, à partir du jour où un décret l'a constitué en Haute-Cour de justice, les sénateurs acquièrent une qualité nouvelle : ils deviennent des juges. La fonction judiciaire n'abolit pas la fonction politique et législative, mais elle ne se confond pas avec elle ; elle ne lui est point subordonnée. Le règlement du Sénat, assemblée politique, ne s'applique plus, et la procédure de la Haute-Cour est réglée dans son ensemble par une loi spéciale, la Haute-Cour de justice doit donc agir et être regardée comme les autres juridictions... Or, pour toutes les juridictions en général, la composition du tribunal, telle qu'elle existe au jour où l'affaire s'engage est définitivement acquise au justiciable. C'est la solution donnée pour le jury d'expropriation par la loi du 3 mai 1841 : les opérations commencées par un jury et qui ne sont pas encore terminées au moment du renouvellement annuel de la liste générale... sont continuées jusqu'à conclusion définitive par le même jury. Il en est de même pour le jury criminel. Pour les juridictions civiles ou administratives, leurs membres désignés pour un autre tribunal ou démissionnaires, achèvent l'examen des affaires commencées devant eux ; de même encore pour les tribunaux de commerce (1). »

Quelque hardie que puisse paraître une opinion qui maintient dans leur fonction de juges des sénateurs

(1) Moreau, *op. cit.* p. 487.

dont le mandat politique est expiré et non renouvelé, elle nous semble juridiquement pleinement fondée.

Le Sénat, constitué en Cour de justice cesse, nous l'avons vu, d'être une Assemblée politique pour devenir une juridiction : il a ses assises particulières, dans un lieu qui peut être distinct du siège de l'Assemblée politique, et à des jours qui peuvent être hors session ; il ne peut alors exercer que des fonctions purement judiciaires et il les exerce conformément à une procédure entièrement distincte de son règlement intérieur en tant que corps politique. D'ailleurs, en excluant de la Cour de justice les sénateurs élus postérieurement à sa constitution, la loi n'affirme-t-elle par elle-même l'indépendance des qualités de membre du Sénat et de juge à la Haute-Cour ? — Il est par suite tout à fait naturel et indiqué d'appliquer au Sénat Cour de justice le droit commun des autres juridictions.

Mais cette opinion acceptée, sa logique nous conduit, semble-t-il, plus loin et nous n'hésiterons pas à admettre que l'exclusion des sénateurs réélus est en contradiction avec elle : Sénateurs au jour de la constitution de la Cour, ils ont acquis à cette date la qualité de juge : cette qualité leur demeure pour toute l'affaire en cours, puisqu'elle est indépendante de la qualité de membre du Sénat, et l'expiration du mandat politique ne saurait l'effacer.

Cette thèse rencontre-t-elle un obstacle invincible dans la rédaction de l'article 2 de la loi de 1889 ? Nous ne le pensons pas : Le législateur a, sans doute, entendu interdire la participation au jugement d'une affaire aux sénateurs qui ne l'étaient point encore lorsque cette affaire s'engageait. Mais il ne saurait lui être venu à l'esprit d'édicter une disposition qui aurait, dans certains cas, pour effet de priver la Cour de justice de la totalité de ses membres.

Le Sénat, à la suite du ministère public, n'a partagé

l'opinion contraire que parce qu'il n'admettait pas la théorie, à notre sens fondamentale, de l'indépendance entre les fonctions de sénateur et de juge à la Haute-Cour.

L'arrêt du 20 février 1900 mériterait, à notre avis, d'être revisé ; et le cas échéant, le caractère définitif de la composition de la Haute-Cour pour une affaire déterminée devrait être proclamé, avec sa double conséquence : maintien des juges soumis à réélection et non réélus, maintien des juges soumis à réélection et réélus.

La Cour de justice, composée comme il a été dit précédemment, est présidée par le président du Sénat ou, à défaut, par l'un des vice-présidents désigné par l'assemblée (loi du 10 avril 1889, art. 15). Le président a les pouvoirs des présidents des cours ou tribunaux ordinaires.

La Haute-Cour, juridiction essentiellement temporaire, n'a pas auprès d'elle, au moins en tant qu'elle est conyoguée par décret et qu'elle connaît des attentats à la sûreté de l'Etat, de parquet permanent. (Nous verrons qu'il n'en est pas de même, depuis la loi du 5 janvier 1918, pour la Cour de justice connaissant des accusations intentées contre le Président de la République et les ministres par la Chambre des députés.) L'article 3 de la loi de 1889 prévoit un ministère public qui, institué par le décret de convocation, disparaît avec la dissolution de la Haute-Cour : « Le Président de la République nomme
« parmi les membres des Cours d'appel ou de la Cour de
« cassation : 1° un magistrat chargé des fonctions de
« procureur général, 2° un ou plusieurs magistrats chargés de l'assister comme avocats généraux. »

Le secrétaire général de la présidence du Sénat remplit, conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi de 1889, les fonctions de greffier. Il peut être assisté de commis-greffiers assermentés nommés par le président. C'est lui qui procède aux appels nominaux des sé-

nateurs au début de chaque séance ; il signe, avec le président, les procès-verbaux des séances et les arrêts de la Cour ; il notifie aux accusés l'arrêt définitif.

Après chaque arrêt définitif, les pièces sont déposées dans les archives du Sénat.

Les huissiers du Sénat remplissent, pour le service d'ordre intérieur, les fonctions d'huissiers audienciers (art. 4).

Les actes de procédure sont signifiés par les huissiers des Cours et des tribunaux.

FONCTIONNEMENT DE LA COUR DE JUSTICE.

INTRODUCTION DE L'INSTANCE.

Telle est, dans ses grandes lignes, l'organisation de la Cour de justice. Examinons maintenant comment elle fonctionne.

Au jour et au lieu fixés par le décret de convocation, la Cour se réunit en audience publique. Ce n'est point, tel que l'a peint Macaulay en une page somptueuse, le tableau aux couleurs rutilantes de la Cour des pairs du Royaume-Uni s'assemblant jadis, sous la pourpre et l'hermine en la Chambre dorée pour juger Warren Hastings. C'est, en fait, l'aspect presque ordinaire de la salle des séances du Luxembourg, et quelques détails d'aménagement matériels indiquent seuls qu'on se trouve en présence non plus d'une branche du pouvoir législatif, mais d'une Juridiction souveraine.

Le président donne lecture du décret de convocation qui lui a été notifié et des textes constitutionnels concernant la Haute-Cour. Il déclare alors le Sénat constitué en Cour de justice.

Aucun juge ne peut à ce moment prendre la parole : ceux qui ont des observations à présenter doivent attendre la réunion en Chambre du conseil.

Les accusés ne peuvent assister à cette première au-

dience. Des conclusions présentées en 1899 et tendant à leur admission ont été rejetées.

Le greffier procède à l'appel nominal en commençant par la lettre désignée par le sort. Puis, conformément à l'article 6, le président donne l'ordre aux huissiers d'introduire les représentants du ministère public.

Le procureur général lit le réquisitoire introductif d'instance. Le président lui donne acte du dépôt de ce réquisitoire et des pièces de procédure et actes d'instruction joints.

Il fait alors reconduire par les huissiers les membres du Parquet et invite la Cour à se réunir en Chambre du conseil « pour statuer sur les excuses, et prendre telle « détermination qu'il appartiendra au sujet de l'affaire « dont elle est saisie. » Les tribunes du public sont évacuées et les issues du palais fermées.

Dès cette première réunion, la Cour de justice peut être appelée à statuer sur sa compétence. La Cour des pairs avait, par un arrêt du 21 février 1821, posé en principe qu'il y avait lieu pour elle, dans chaque affaire, de motiver sa compétence :

« Attendu, disait l'arrêt, que l'article 33 de la Charte, « en attribuant à la Cour des pairs la connaissance des « crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de « l'Etat, n'indique pas en même temps que, pour ces « crimes mêmes, la compétence de cette Cour soit exclu- « sive de toute autre ;

« Attendu qu'il appartient à la Cour des pairs d'appré- « cier si les crimes qui lui sont déférés rentrent par leur « gravité et leur importance dans la classe de ceux dont « le jugement lui est spécialement réservé... »

Mais l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 est rédigé d'une autre manière que l'article 33 de la Charte. « Le « Sénat, dispose-t-il, peut être constitué en Cour de jus- « tice par un décret du Président de la République ren-

« du en Conseil des ministres pour juger toute personne
« prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat. »

La compétence de la Cour est bien encore facultative, mais c'est maintenant au gouvernement seul qu'il appartient de décider si la gravité de l'attentat mérite ou non qu'on mette en action la Haute-Juridiction : le décret de convocation paru, le Sénat est régulièrement saisi et il ne lui est nécessaire ni de déclarer, ni de motiver sa compétence.

Il reste bien entendu que, s'il apparaissait au Sénat, après un examen sommaire de l'affaire, qu'il a été saisi à tort et en dehors des cas prévus par la loi, il pourrait et devrait se reconnaître incompétent par arrêt. C'est ce qui a été reconnu formellement par M. Morellet, rapporteur devant le Sénat de la loi de 1889. A la séance du 7 mars 1889, M. le sénateur Béranger avait nettement posé la question : « En présence d'un décret
« par lequel le Président de la République, dans la plé-
« nitude de son autorité et des droits que lui donne la
« Constitution, aura saisi le Sénat, la Commission ad-
« met-elle que le Sénat puisse délibérer sur la légalité
« du décret ? »

« Certainement, répondit le rapporteur, ce serait con-
« forme à tous les précédents. » Et il ajouta : « C'est le
« droit de toute juridiction d'examiner en premier lieu
« si elle est compétemment saisie ou non. »

Et l'article 17 de la loi de 1889 dispose d'ailleurs explicitement que « toutes les exceptions, y compris celle
« d'incompétence, laquelle pourra toujours être relevée,
« même d'office, seront examinées et jugées, soit sépa-
« rément du fond, soit en même temps que le fond,
« suivant ce que le Sénat aura ordonné. »

Cette disposition laisse la Cour de justice libre de choisir le moment où, si la question de compétence est soulevée, elle en décidera.

C'est ainsi que, suivant en cela la jurisprudence de la

Cour des pairs (1), le Sénat, par arrêt du 28 septembre 1899, ajourna la discussion contradictoire de la compétence jusqu'à la clôture de l'instruction.

Ce même arrêt affirme la nécessité, préalablement à la décision sur la compétence, d'un débat auquel la défense prend part. Le principe n'en est point inscrit dans la loi, mais il est conforme à l'équité et aux précédents de la Cour des pairs (2). Et d'ailleurs nous savons que la Cour de justice peut régler elle-même les détails de sa procédure.

INSTRUCTION ET MISE EN ACCUSATION.

Si le Sénat ne se déclare pas incompetent et retient l'affaire, l'instruction en est confiée à la Commission prévue par l'article 7 de la loi de 1889.

La *Commission d'instruction* du Sénat cumule les fonctions dévolues, devant les juridictions criminelles ordinaires, au juge d'instruction et à la Chambre des mises en accusation.

L'article 9 de la loi dispose qu'elle est composée de neuf membres et de cinq suppléants nommés par le Sénat, au scrutin de liste, en séance publique et sans débats, selon le mode établi par le règlement de l'Assemblée pour la nomination du bureau. L'élection a lieu chaque année, au début de la session ordinaire. Cette disposition a pour objet de soustraire la commission à l'influence des passions du moment, qui pourrait s'exercer sur les électeurs comme sur les élus, si la désignation avait lieu en vue d'un procès déterminé.

L'article 9 prévoit deux scrutins, l'un pour les commissaires titulaires, l'autre pour les suppléants. On ne pour-

(1) Arrêt du 15 février 1826 cité par Cauchy, *Précédents de la Cour des Pairs*, p. 197.

(2) Arrêt du 20 mai 1835, *op. cit.* p. 200 et suivantes : l'arrêt rejetant une exception d'incompétence n'a d'effet qu'à l'égard des accusés présents aux débats.

rait désigner d'office comme suppléants les cinq candidats qui ont obtenu le plus de suffrages au premier tour après les candidats élus commissaires titulaires.

La commission choisit son président ; elle désigne également un ou plusieurs de ses membres pour assister et au besoin suppléer le président.

L'article 8 de la loi de 1889 détermine les pouvoirs du président et ceux de la Commission :

« Le président est investi des pouvoirs attribués par
« le Code d'instruction criminelle au juge d'instruction,
« sous les réserves et avec les modifications indiquées
« dans la présente loi.

« Il peut décerner un mandat d'arrêt sans qu'il soit
besoin des conclusions du ministère public.

« Il ne rend point d'ordonnance.

« Sur les demandes de mise en liberté provisoire, il
« est statué par la Commission après communication au
« procureur général. »

Dans toute cette phase de la procédure, on voit que c'est en fait, le président de la Commission agissant seul, qui, à quelques réserves près, remplit les fonctions de juge d'instruction.

La Cour de justice, par un arrêt du 18 septembre 1899, a déclaré applicable à sa procédure la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction contradictoire. Mais elle a donné à cette loi des interprétations propres à empêcher l'extension indéfinie de la durée de l'instruction.

Ainsi, par arrêt du 12 octobre 1899, elle a décidé que la présence d'un conseil unique pour chaque inculpé satisfaisait au vœu de la loi de 1897, sans qu'il soit nécessaire d'admettre à l'instruction les divers conseils choisis par un même inculpé. Elle a décidé en même temps que, lorsque l'instruction est poursuivie à l'encontre d'un grand nombre d'inculpés, il suffit de lire à chacun de ceux qui sont interrogés le même jour, les interrogatoires qui ont, ce jour-là, précédé le sien. Elle

a enfin admis que la communication collective des pièces aux défenseurs d'inculpés faisant l'objet d'une même accusation suffisait à satisfaire aux vœux de la loi de 1897. Le juge instructeur peut d'ailleurs augmenter à son gré le délai imparti par la loi.

D'autre part la loi de 1897 limite à la seule procédure la communication qui doit être faite aux défenseurs la veille de chaque interrogatoire. Et il a été jugé par la Cour (1) qu'il n'y avait pas lieu de communiquer des pièces saisies chez des inculpés ou chez des tiers mais jugées de peu d'intérêt par le juge-instructeur, et placées sous scellés. Toutefois si, parmi les pièces non communiquées, il s'en trouve qui soient spécialement désignées soit par l'accusation, soit par le défenseur, le président de la Commission peut lever le scellé en présence du procureur général et de l'inculpé et apprécier si ces pièces méritent d'être jointes au dossier.

L'inculpé auquel il a été commis un avocat d'office ne peut, cela est évident, soutenir qu'il n'est assisté d'aucun conseil et demander un sursis (2).

C'est devant la Commission d'instruction que doivent être invoqués tous moyens de nullité à l'encontre des actes accomplis avant sa réunion. Toutes conclusions visant ces actes et déposées ultérieurement devant la Cour de justice seraient tardives et irrecevables (3).

C'est la Commission d'instruction dans son ensemble qui prononcera sur les demandes de mise en liberté provisoire (Loi de 1889, article 8, § 4). L'article 11 de la loi du 8 décembre 1897 dispose d'autre part que « Lors-
« que la Cour d'assises saisie d'une affaire criminelle en
« prononce le renvoi à une autre session, il lui appar-
« tient de statuer sur la mise en liberté provisoire de
« l'accusé. » Par analogie, le Sénat a limité au cas de

(1) Arrêt du 18 octobre 1899.

(2) Arrêt de décembre 1899.

(3) Arrêt du 20 octobre 1899.

renvoi de l'affaire à une date ultérieure son pouvoir de mettre, pendant le cours des débats, un accusé en liberté provisoire (1).

L'instruction terminée, le dossier en est aussitôt transmis au procureur général qui le retourne en y joignant ses réquisitions écrites. Communication en est donnée aux conseils des inculpés par la voie du greffe, où le dossier demeure pendant trois jours (loi de 1889, article 9).

Après expiration de ce délai et au jour fixé par son président, la Commission d'instruction se réunit sous le nom de *Chambre d'accusation* et, en présence du procureur général, entend lecture :

1° Du rapport sur l'instruction présenté par le président ou l'un des assesseurs prévus à l'article 8.

2° Des réquisitions écrites du procureur général.

3° Des mémoires des inculpés.

Les pièces sont déposées sur le bureau, et le procureur général se retire suivi du greffier.

La Chambre d'accusation délibère et elle statue sur la mise en accusation par décision spéciale à l'égard de chaque inculpé et de chaque chef d'accusation (art. 11).

Les arrêts sont rendus en Chambre du conseil. Il y est fait mention des sénateurs qui y ont concouru. Ils sont signés par eux (art. 12).

L'arrêt de mise en accusation contient une ordonnance de prise de corps (art. 11).

En dehors des arrêts de mise en accusation, la Commission d'instruction, siégeant ou non comme Chambre d'accusation, peut, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 8, rendre différentes sortes de décisions judiciaires.

Elle peut, en particulier, prononcer le non-lieu à

(1) Arrêt du 23 novembre 1899.

l'égard de tel ou tel des inculpés (1). Elle peut se déclarer incompétente à l'égard d'un procès particulier et en prononcer la disjonction de l'ensemble de l'affaire (2).

Que si dans une même affaire, certains inculpés sont présents et d'autres contumaces, il est loisible à la Commission de statuer à l'égard des seconds comme des premiers et de les renvoyer, par un même arrêt, devant la Cour de justice (3), sauf à celle-ci à prononcer la disjonction pour un contumax qui se présenterait les débats déjà engagés.

Les arrêts de la Commission sont-ils susceptibles d'appel ou d'opposition devant la Cour de justice ?

La question a été soulevée au cours du procès de 1899. Un inculpé fit une opposition qui fut notifiée au président du Sénat et au ministère public. Il concluait à la réformation de la décision de la Commission frappée d'opposition et à l'annulation des actes de procédure postérieurs à cette opposition : Le droit d'appel, soutenait en son nom son avocat, M^e Evain, est en principe de droit en matière criminelle. Il faut, pour l'écarter, un texte formel. Or l'article 8 n'exclut le recours qu'à l'égard des décisions statuant sur les demandes de mise en liberté provisoire. C'est donc qu'il a entendu en maintenir le principe à l'égard des autres. Et c'est la Cour de justice qui est tout naturellement compétente pour juger les recours contre les décisions de sa Commission.

Mais le Sénat n'admit pas cette thèse et déclara l'opposition irrecevable par un arrêt en date du 15 novembre 1899, dont voici les principaux attendus :

(1) Voir les explications échangées à la séance du Sénat du 28 mars 1889, J. Off. du 29 mars et l'arrêt du 11 octobre 1899 décidant, faute de présomptions suffisantes, l'abandon des poursuites contre un inculpé.

(2) C'est ainsi qu'en 1899 fut écartée la connexité entre l'inculpation de provocation de militaires à la désobéissance dont étaient l'objet les sieurs Goujat et de Susini et l'affaire d'attentat à la sûreté de l'Etat dont était alors saisi le Sénat.

(3) Arrêt du 30 octobre 1899.

« Attendu que la loi du 10 avril 1899 n'a établi aucun
« recours devant la Haute-Cour contre les décisions et
« arrêts de la Commission d'instruction ; que, si elle en
« avait établi un, elle l'aurait organisé ; qu'elle en au-
« rait fixé les formes et les délais et qu'elle aurait indi-
« qué comment et par qui aurait été convoquée la Hau-
« te-Cour avant la réunion pour le jugement sur le fond ;
« que la loi ne contient aucune prescription à cet égard
« et qu'il n'est pas permis de suppléer à son silence.

« Attendu que c'est vainement qu'on objecte que le der-
« nier alinéa de l'article 8 de la loi précitée n'attribuant
« explicitement à la Commission d'instruction le droit
« de statuer sans recours que sur les demandes à fin de
« liberté provisoire, le recours doit être admis dans tous
« les autres cas ; que c'est la conclusion contraire qui
« s'impose, que les mesures d'instruction les plus graves
« sont manifestement, en effet, celles qui touchent à la
« liberté de l'inculpé et que si, dans ce cas, on a jugé à
« propos de dire que les décisions de la Commission sont
« sans recours, à plus forte raison en est-il ainsi pour les
« décisions qui sont de moindre importance ;

« Attendu que la Haute-Cour ne saurait donc être uti-
« lement saisie d'aucun recours contre les décisions ou
« arrêts de la Commission d'instruction et que les conclu-
« sions de Dubuc doivent être, par suite, rejetées com-
« me irrecevables... »

Cet arrêt est généralement approuvé par la doctrine
(1). « Le droit d'appel, écrit M. Moreau, loin d'être ad-
« mis comme principe en matière criminelle, est exclu
« pour les décisions des Cours d'assises ; il est limité
« pour les jugements des tribunaux correctionnels (art.
« 172 du Code d'instruction criminelle), il n'est entier
« que pour les sentences de la simple police. Il n'est donc
« pas général. Dès lors, il ne suffit pas d'indiquer que la
« Haute-Cour est naturellement indiquée comme tribu-

(1) Duguil, op. cit. p. 412. Moreau, op. cit. p. 478.

« nal d'appel. Il faudrait d'autres preuves. — Les tra-
« vaux préparatoires ne signalent l'idée d'un recours
« que pour le cas où serait adopté le système qui remet
« la direction de la procédure préparatoire au président
« de la Commission d'instruction. Ce système n'a pas
« prévalu ; et précisément l'un des motifs qui l'ont fait
« écarter est tiré des inconvénients que présenterait
« l'organisation de ce droit d'opposition. Le rapport de
« la loi de 1889 est plutôt défavorable à l'idée d'un re-
« cours (1). »

Le droit de recours devant le Sénat ayant été écarté par la loi à l'égard des décisions affectant la liberté des inculpés, les plus graves sans contredit, c'est à bon droit, nous semble-t-il également, qu'il a été jugé que ce recours n'était ouvert en aucun cas.

Le fait qu'il doit être statué sur les demandes à fin de mise en liberté provisoire par la Commission tout entière offre déjà aux inculpés une garantie considérable. Peut-être pourrait-on souhaiter que cette garantie fût étendue à d'autres cas où le président décide seul — le cas du mandat d'amener, par exemple — Et il ne pourrait être que conforme à une meilleure administration de la

(1) Le rapport s'exprime ainsi : « Nous avons d'abord admis qu'il
« (le Président) statuerait par ordonnance sur les demandes de mise en
« liberté provisoire, avec la faculté pour le ministère public et pour
« les inculpés de former opposition à ces ordonnances devant le Sénat
« réuni en Chambre du Conseil ; c'était un système établi sur les ana-
« logies avec le droit commun.

« Mais craignant, pour le cas où il y aurait un grand nombre de
« personnes impliquées dans la poursuite, qu'elles ne frappassent d'op-
« position les ordonnances leur refusant la mise en liberté provisoire,
« et ne provoquassent ainsi incessamment des réunions du Sénat en
« Chambre du conseil, la majorité de votre Commission a cru devoir
« supprimer la possibilité de cette espèce d'obstruction en supprimant
« le recours qui y pourrait donner lieu... Toutefois pour ne pas mettre
« la liberté provisoire des inculpés entre les mains d'une seule per-
« sonne et pour leur assurer certaines garanties effectives remplaçant
« celle que donnait le recours, elle a décidé qu'il serait statué sur les
« demandes de mise en liberté provisoire par une commission sénato-
« riale. » Morellet, *Rapport précité* J. O. Annexes, Sénat, 11 fév. 1889,
session ordinaire, annexe 36, p. 80.

justice de voir la Commission associée plus étroitement à l'instruction proprement dite.

La Commission d'instruction ayant terminé ses travaux et ayant, constituée en Chambre d'accusation, rendu un arrêt de mise en accusation, il appartient maintenant à la Cour de justice de procéder au jugement de l'affaire.

Le Procureur général rédige l'acte d'accusation, en exposant d'abord la nature du fait qui est à la base de celle-ci, puis les circonstances de ce fait.

Arrêt de mise en accusation et acte d'accusation sont notifiés aux accusés trois jours au moins avant la date de l'audience. Il en est laissé copie à chacun d'eux avec citation à comparaître devant le Sénat, au jour fixé par son président.

Les membres de la Cour sont avertis par une convocation insérée au *Journal Officiel* par les soins du président.

Les débats proprement dits vont s'engager.

DÉBATS ET JUGEMENT.

Au jour et à l'heure fixés, l'audience est ouverte. Comme d'ailleurs celles qui la suivront, elle est publique et débute par l'appel nominal des sénateurs, fait par le greffier.

L'article 18 de la loi de 1889 règle ainsi la procédure des débats :

« Après l'audition des témoins, le réquisitoire du ministère public, les plaidoiries des défenseurs et les observations des accusés, qui auront les derniers la parole, le Président déclare les débats clos et la Cour se retire dans la Chambre du conseil pour délibérer. »

Le président de la Cour de justice et la Cour dans son ensemble possèdent tous les pouvoirs que la législation de droit commun attribue aux présidents des cours et tribunaux ordinaires et à ces juridictions elles-mêmes,

(notamment au point de vue de la citation et de l'audition des témoins, de la répression des délits d'audience; etc).

Lorsque la clôture des débats a été prononcée, la Cour de justice se retire en Chambre du Conseil. Les différentes questions relatives à la culpabilité et à l'application de la peine sont formulées par le président et mises aux voix séparément pour chaque accusé et pour chaque chef d'accusation. Il en est de même pour la question des circonstances atténuantes.

Le vote a lieu par appel nominal en suivant l'ordre alphabétique à partir d'une lettre désignée par le sort. Les sénateurs votent à haute voix. Le président opine le dernier (article 20).

Lors de l'élaboration de la loi de 1889, la Commission de la Chambre fut saisie d'un amendement tendant à ce que la culpabilité ne pût être déclarée qu'à la majorité des cinq huitièmes des juges. C'était la règle suivie par la Cour des pairs. Mais le rapporteur de la Commission, M. Camescasse, nia la valeur de ce précédent : « Faut-il, « écrivit-il dans son rapport, déroger à la loi des majorités, qui est la règle de toutes les assemblées délibérantes et des tribunaux ordinaires sauf quelques rares « exceptions ? On a invoqué le précédent de la Cour des « pairs qui ne devait juger qu'avec les cinq huitièmes « des voix contre l'accusé, mais il a été répondu que la « Cour des pairs exigeait seulement qu'un tiers des pairs « eût participé à la délibération. Or, pour la validité de « la sentence, dans la loi nouvelle, il faut que la moitié « plus un des sénateurs qui ont voix délibérative participe au jugement. Le nombre des voix exigé pour une « condamnation est donc plus considérable ici qu'à la « Cour des pairs. »

La Chambre, suivant sa commission, repoussa l'amendement.

Quels sont les sénateurs qui ont voix délibérative ?

Parmi les sénateurs qui, d'après l'article 2 de la loi de 1889, sont membres de la Haute-Cour, il en est auxquels, pour des raisons diverses, cette loi interdit de concourir au jugement. Ces exclusions sont formulées dans les dispositions des articles 16, 28, 29 et 30 :

Article 16 : «... Les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement.

« Ne pourront non plus y concourir les sénateurs composant la commission organisée par l'article 7, s'ils sont récusés par la défense. »

Article 28 : « Tout sénateur est tenu de s'abstenir s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement, ou s'il a été entendu comme témoin dans l'instruction. — S'il a été cité comme témoin et qu'il ait déclaré n'avoir aucun témoignage à fournir, il devra concourir à tous arrêts et décisions. »

Art. 29 : « Tout sénateur qui croit avoir des motifs de s'abstenir, indépendamment de ceux qui sont mentionnés à l'article précédent, doit le déclarer au Sénat, qui prononce sur son abstention en Chambre du Conseil. Il est tenu de siéger si les motifs d'abstention ne sont pas reconnus valables. »

Art. 30 : « Les sénateurs membres du gouvernement ne prennent part ni à la délibération, ni au vote sur la culpabilité. »

Les articles 28, 29 et 30, fort clairs, ne comportent pas de commentaires.

Le paragraphe de l'article 16 qui exclut du concours au jugement les sénateurs absents à une des audiences a donné lieu au contraire à de vives controverses relatives à son interprétation, qui soulève une double difficulté.

D'une part, l'exclusion des sénateurs absents s'applique-t-elle même à la première audience de la Haute-Cour ?

D'autre part, le mot absents désigne-t-il non seulement les sénateurs qui n'ont pas assisté à l'ensemble d'une audience, mais encore ceux qui, présents lors de l'appel, se sont, ensuite, momentanément absentés ?

Par un arrêt du 10 novembre 1899, le Sénat a résolu par l'affirmative la première question :

« Attendu, dit cet arrêt, que le § 2 de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 dispose que *les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement* ;

« Attendu que ce texte est absolu et s'applique aussi bien aux audiences qui précèdent l'arrêt qui ordonne les mesures d'instruction qu'à celles où il est procédé aux débats sur le fond :

« Par ces motifs, décide que les membres de la Haute-Cour qui n'ont pas assisté à l'audience du 18 septembre dernier ne pourront pas concourir au jugement. »

En réalité ni le texte de l'article 16, ni les principes généraux ne nous paraissent exiger la disposition rigoureuse contenue dans cet arrêt (1).

L'article visé fait partie du chapitre 3, consacré à la procédure du jugement. Par sa place, il est étranger à l'audience initiale prévue par l'article 6, qui figure au chapitre 2 relatif à l'instruction et à la mise en accusation, et qui — pourrait-on ajouter — est mal placé lui-même puisque l'audience initiale est même antérieure à l'instruction.

L'article 16 ne peut évidemment viser que les mêmes audiences auxquelles se réfère l'article qui le précède. Or, celui-ci envisage les seules audiences qui conduisent

(1) La Cour de justice a, il est vrai, par arrêt du 28 janvier 1918, décidé, comme nous le verrons, que l'absence à la première audience n'entraînerait pas l'incapacité de concourir au jugement. Mais elle était alors réunie pour juger un ancien ministre mis en accusation par la Chambre. La procédure est dans ce cas différente. Et l'arrêt de 1918 ne constitue pas un revirement de la jurisprudence sénatoriale.

au jugement, puisqu'il parle des « débats ». A la première audience il y a si peu de débats que les accusés n'ont même pas le droit d'y assister. C'est une séance de pure forme où la juridiction se saisit de l'affaire.

Etant donné le caractère de cette première audience, les principes généraux ne commandent nullement l'interprétation donnée par l'arrêt de 1899 à l'article 16. En exigeant la présence des magistrats à toutes les phases des débats, le droit commun veut seulement que leur conviction soit formée par les arguments qui y seront apportés contradictoirement. Or, ce vœu de la loi est dans le cas de la Haute-Cour pleinement satisfait si tous les juges ont assisté à toutes les audiences postérieures à l'arrêt de mise en accusation (1).

La seconde difficulté d'interprétation soulevée par l'article 16 a trait aux sénateurs qui, présents à une audience lors de l'appel nominal, se sont, au cours de cette audience, momentanément absentés. Ces sénateurs sont-ils, par là, devenus inaptes à concourir au jugement ?

La question s'est présentée, sous des formes diverses, au cours du procès de 1899 et le Sénat l'a, par des arrêts successifs, tranchée dans le sens négatif.

Une première fois, le 27 novembre 1899, des conclusions furent déposées à fin d'exclusion de certains sénateurs qui présents à l'appel fait au début de l'audience du 25 novembre, ne s'étaient pas retrouvés au délibéré en Chambre du Conseil à la fin de cette audience.

La Cour, évitant de se prononcer sur le fond, rejeta les conclusions comme reposant « sur une allégation dont la preuve ne saurait être admise sans violer le « secret des délibérations. »

(1) La Cour de justice a, il est vrai, par arrêt du 28 janvier 1918, décidé, comme nous le verrons, que l'absence à la première audience n'entraînerait pas l'incapacité de concourir au jugement. Mais elle était alors réunie pour juger un ancien ministre mis en accusation par la Chambre. La procédure est dans ce cas différente. Et l'arrêt de 1918 ne constitue pas un revirement de la jurisprudence sénatoriale.

La défense ayant demandé par de nouvelles conclusions que l'audience fût suspendue pour permettre la constatation de l'absence de plusieurs juges, la Cour les rejeta encore « attendu que, si l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 a prescrit qu'il serait procédé à l'appel nominal au commencement de chaque audience, aucune disposition de la même loi n'a imposé l'obligation de constater la présence continue de tous les membres de la Haute-Cour dans la salle des séances pendant la durée des séances. »

La défense résolut alors de mettre le Sénat dans l'obligation de statuer sur le principe et le 19 décembre, elle déposa les conclusions suivantes :

« Plaise à la Cour :

« Attendu que M. Thévenet, juge à la Haute-Cour, a définitivement quitté, non seulement la salle de l'audience, mais même les locaux du Sénat ; que bien que l'observation en ait été faite il y a une demi-heure, M. Thévenet n'a pas repris sa place à l'audience ; qu'il a donc définitivement quitté l'audience ;

« Par ces motifs :

« Donner acte au concluant de l'absence de M. Thévenet et juger que M. Thévenet ne pourra plus prendre part aux délibérations de la Haute-Cour, et ce, par application de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889. »

Mise ainsi en présence d'un fait précis et obligée de se prononcer directement sur la question principale, la Cour déclara les conclusions irrecevables au fond, par un arrêt en date du 20 décembre, dont voici les principaux attendus :

« Attendu que les conclusions sus-énoncées tendent à ce qu'il soit donné acte à l'accusé de l'absence d'un sénateur nommément désigné et à ce que la Haute-Cour décide en outre, par application de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889, que le sénateur dont il s'agit ne

« pourra plus prendre part à ses délibérations ultérieures ;

« Attendu que si cet article impose aux membres de la Haute-Cour l'obligation d'être présents à toutes les audiences, pour pouvoir concourir au jugement, il ne renferme aucune disposition permettant d'exclure des délibérations un juge qui, au cours d'une audience, serait momentanément absent ; qu'il n'échet, en conséquence, de donner acte à l'accusé Guérin d'un fait qui, dans les conditions où il se serait produit, ne constituerait pas une violation de la loi ; que, par suite, il y a lieu de déclarer irrecevables les conclusions de Guérin. »

Cette jurisprudence a été approuvée par une partie de la doctrine :

« Pour les autres juridictions, écrit notamment M. Esmein, une pareille question ne pourrait se poser ; la discipline judiciaire ou militaire empêche qu'aucun quitte son poste avant que l'audience ait été levée ou suspendue. Cette observance est naturelle aux juges de profession ; elle peut être aisément imposée aux jurés, qui ne siègent que quelques heures. Enfin en raison du petit nombre des juges ou des jurés, par la disposition des prétoires, les manquements à cette règle seraient immédiatement et aisément constatés.

« A la Haute-Cour les conditions matérielles sont autres. Il s'agit d'une assemblée très nombreuse ; siégeant dans une salle aménagée de façon à ce que les sénateurs puissent facilement quitter leur place et sortir pendant les séances. Ceux-ci sont habitués à agir de la sorte, et, lorsqu'ils deviennent des juges siégeant dans cette même salle, ils ont une tendance naturelle à conserver leurs usages ordinaires. Enfin il est singulièrement difficile de constater ces absences momentanées (1). »

(1) Esmein, note au *Sirey*, 1901-2-27.

Ces arguments ne nous paraissent nullement convaincants. L'opposition établie entre les juges de carrière ou jurés et les juges à la Haute-Cour n'est pas fondée : constitué en Cour de justice, le Sénat perd son caractère politique et devient une pleine juridiction ; ses membres acquièrent en même temps la qualité de juges avec tous les droits et les devoirs attachés à cette qualité. Parmi ces devoirs l'assiduité aux audiences figure au premier rang.

Le mandat politique dont sont, distinctement, revêtus les juges à la Haute-Cour ne saurait excuser de leur part une assistance discontinuée aux débats.

On ne peut davantage se retrancher derrière la difficulté de la preuve : sans recourir à des appels nominaux répétés, le président de la Cour de justice peut à tout instant constater le nombre, et même l'identité, des présents et des absents.

L'intention du législateur, lorsqu'il exigeait la présence des juges à toutes les audiences, n'était certes pas de borner cette obligation à une formalité, l'assistance à l'appel nominal. Il entendait que les sénateurs se formassent une conviction résultant seulement des arguments échangés et témoignages recueillis au cours des débats ; et comment cette conviction se pourrait-elle honnêtement créer si l'assistance à ces débats n'était qu'intermittente ? Il n'est pas un incident, si minime soit-il, qui ne puisse contribuer à éclairer le juge.

La Cour des pairs, qui n'exigeait pas avec une rigueur absolue la présence des juges aux audiences antérieures à la mise en accusation (alors prononcée par la Cour elle-même en assemblée plénière), déclarait catégoriquement cette présence obligatoire pendant *toute la durée* des audiences ultérieures. « Dans la troisième phase « de la procédure, dit Cauchy, celle qui comprend les « débats et la délibération définitive sur les questions « relatives au jugement des accusés, la règle de l'assis-

« tance non-discontinué devient plus rigoureuse et plus absolue (1). »

Tout en prétendant qu'il serait conforme aux textes et aux principes d'exiger l'assistance continue des sénateurs aux audiences pendant toute leur durée, on peut admettre sans contradiction qu'il n'y a pas lieu de montrer la même rigueur en ce qui concerne les délibérations en Chambre du Conseil : ces délibérations n'ont plus pour objet de former la conviction du juge, mais de lui permettre d'opiner. Une absence devient ici une abstention, et, si l'abstention doit être formellement justifiée, elle n'entraîne pas la déchéance du droit de concourir au jugement.

Que si le procès d'un accusé absent a été disjoint par la Cour de justice de l'ensemble de l'affaire, et que ce procès revienne ensuite devant la Cour, les sénateurs, exclus pour absence de la participation au jugement des autres accusés, recouvrent ici leur droit ; l'absence n'existait que relativement à des débats étrangers au nouveau comparant (2).

L'article 16 dispose que les membres de la Commission d'instruction ne peuvent participer au jugement, s'ils sont récusés par la défense.

On en déduit qu'hormis ce cas, aucune récusation non volontaire n'est possible. Dans la séance du 9 avril 1899, la Chambre a d'ailleurs repoussé un amendement donnant à la défense la faculté de récuser douze sénateurs. Le législateur a sur ce point dérogé au droit commun et écarté le droit reconnu par la loi du 10 mai 1791, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, la constitution de 1848 et le sénatus-consulte du 10 juillet 1852.

Il est admis que les récusations volontaires ou provoquées ne produisent effet qu'au moment du vote, mais

(1) Cauchy, *op. cit.* p. 89.

(2) Haute-Cour, arrêt du 20 février 1900.

que ceux qui en sont l'objet peuvent assister aux débats et délibérations.

Par arrêt en date du 15 novembre 1899, la Cour de justice a rejeté des conclusions tendant à l'application de l'article 542 du Code d'instruction criminelle qui vise le renvoi pour cause de suspicion légitime. On ne voit pas en effet devant quelle juridiction, analogue à la Haute-Cour, pourrait être renvoyée une affaire de sa compétence.

L'article 27 de la loi de 1889 dispose que les voix de tous les sénateurs sont comptées quels que soient les degrés de parenté ou les alliances existant entre eux. C'est une disposition nouvelle destinée à écarter formellement un précédent de la Cour des pairs qui, dans l'affaire du maréchal Ney, avait décidé « suivant les principes adoptés dans les cours de justice criminelle » de ne compter que pour une voix dans le recensement des suffrages, au cas d'opinions conformes, celles des père et fils — des frères — des oncles et neveux propres — des beau-père et gendre — des beaux-frères.

La décision sur l'application de la peine a lieu, suivant l'article 22, dans la même forme que la déclaration de culpabilité. Les peines sont proposées par le président de la Cour. Si, après deux tours de vote, aucune peine n'a réuni la majorité des voix, il est procédé à un troisième tour, dans lequel la peine la plus forte proposée au tour précédent est écartée de la délibération. Si, à ce 3^{me} tour aucune peine n'a réuni la majorité des votes, il est procédé à un quatrième tour, et ainsi de suite en continuant à écarter la peine la plus forte, jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants.

L'article 23 porte que : « Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé sera reconnu coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'article 463 du Code pénal seront appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat

« d'y substituer de moindres peines. Ces dispositions se-
« ront rappelées textuellement dans l'arrêt. »

C'est l'abandon d'une jurisprudence par laquelle la Cour des pairs se reconnaissait un pouvoir modérateur, c'est-à-dire la faculté de prononcer des peines inférieures à celle que prévoit, pour tel ou tel crime, le Code pénal. Et c'est la reconnaissance à la Haute-Cour de justice d'un des traits principaux des juridictions pénales ordinaires.

Les arrêts de la Haute-Cour sont motivés, ils sont rédigés par le président, adoptés par la Cour en Chambre du conseil et prononcés en audience publique. Il y est fait mention des sénateurs qui y ont concouru. Ils sont signés par le président et par le greffier.

Si l'accusé est reconnu coupable, il lui est donné connaissance en séance publique de la décision de la Cour ; il peut présenter des observations dans les termes de l'article 363 du Code d'instruction criminelle. Les arrêts par lesquels la Haute-Cour déclare la culpabilité d'un accusé indiquent les dispositions pénales dont il y a lieu de faire application.

Aux termes de l'article 25 de la loi de 1889, les arrêts de la Cour de justice ne sont susceptibles d'aucun recours. On ne peut donc relever contre eux l'inobservation des formalités prescrites.

DE LA CONTUMACE

Lors du procès de 1889, l'un des inculpés, M. de Lur-Saluces, ne s'était pas présenté et avait été condamné par contumace à dix ans de bannissement par un arrêt de la Cour de justice en date du 4 janvier 1900. Il rentra en France en mai 1901 et fut traduit devant le Sénat le 24 juin.

La loi du 10 avril 1889 n'a pas prévu le cas de contumace : le Sénat eut donc à résoudre plusieurs questions posées par la défense.

L'inculpé avait été traduit devant la Haute-Cour réunie sans nouveau décret de convocation et composée uniquement de sénateurs en fonctions au moment du décret du 4 septembre 1899 et qui, depuis, n'avaient pas été soumis à réélection. La défense soutenait qu'un nouveau décret de convocation était nécessaire et que la Cour de justice devait être constituée sans qu'il y eût à tenir compte de sa composition ancienne.

Par arrêt du 24 juin 1901 (1), la Haute-Cour rejeta les conclusions de la défense et se déclara compétente et légalement constituée telle qu'elle avait été convoquée par son président.

Cette solution a été contestée par M. Esmein (2).

D'après l'éminent professeur, quand le contumax se présente, c'est une affaire nouvelle qui s'engage et c'est une Haute-Cour de composition nouvelle qui la doit juger.

« Il en est ainsi de droit commun, écrit-il, quant aux arrêts de contumace rendus par les cours d'assises : lorsque la contumace est purgée, c'est bien un nouveau tribunal qui connaît l'affaire, puisque cette

(1) « Attendu qu'à la suite de l'arrêt du 18 sept. 1899 ordonnant l'information, l'œuvre de la Commission d'instruction subsiste tout entière, et que sa décision, qui constitue le point de départ de la poursuite rétablie dans la forme ordinaire, renvoie en termes exprès devant la Haute-Cour instituée par le décret du 4 septembre 1899 ; que dès lors, la Haute-Cour reste saisie de la connaissance des charges relevées contre de Lur-Saluces : qu'il lui appartient d'en contester l'examen et de statuer définitivement, en présence de l'accusé remis dans l'état où il se trouvait avant la contumace ;

« Attendu que cette solution est, du reste, conforme aux précédents ;

« En ce qui concerne la composition de la Haute-Cour :

« Attendu que suivant les arrêts du 10 novembre 1899 (S. 01. 2. 15) et du 20 février 1900 (S. 01. 2. 57) les sénateurs qui n'ont pas assisté à l'audience du 18 septembre 1899 ainsi que les sénateurs élus ou réélus depuis le décret de convocation du 4 septembre 1899 ne peuvent concourir au jugement ;

« Par ces motifs :

« Rejette les conclusions de l'accusé, et ordonne qu'il sera passé outre aux débats. » (S.02.2.257).

(2) Note sous l'arrêt du 20 février 1900 (S.01.2.5.) et note sous l'arrêt du 20 juin 1901 (S.02.2.257).

« fois l'assistance des jurés est nécessaire. S'il s'agit d'un
« condamné de la Haute-Cour, c'est aussi, croyons-nous,
« une Haute-Cour nouvelle qui va juger l'ex-contuma-
« ce. On peut même soutenir que, pour la constituer, il
« faut un nouveau décret... »

D'autre part, dans la seconde note, M. Esmein combat l'opposition établie par le procureur général (comme d'ailleurs par la défense) entre la Cour d'assises, juridiction permanente, et la Haute-Cour, juridiction temporaire : la Haute-Cour composée des membres d'une assemblée permanente, et même perpétuelle, grâce au renouvellement partiel est une juridiction permanente. Ce n'est pas le décret de convocation qui lui donne naissance, mais la loi constitutionnelle même. Le Gouvernement, ou la Chambre des députés, selon les cas, ne crée pas la Haute-Cour, mais la convoque, la saisit.

Nous sommes, sur ce point, entièrement de l'avis du savant auteur.

CHAPITRE III

Du Sénat constitué en Cour de Justice pour juger le Président de la République ou les Ministres.

Section I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX.

DIFFÉRENCES AVEC LA COUR DE JUSTICE

CONNAISSANT DES ATTENTATS A LA SURETÉ DE L'ÉTAT.

« Le Sénat, dispose l'article 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres... »

Et l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 précise :

« Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

« Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat. »

Voici donc un nouvel aspect de la Haute-Cour de justice. Un examen rapide des dispositions précédentes permet immédiatement de distinguer les grands traits qui différencient cet aspect de celui que nous connaissons déjà.

Constituée pour connaître d'un attentat à la sûreté de l'Etat, la Cour de justice est, nous l'avons vu, appelée à juger certains crimes déterminés quel qu'en soit l'auteur, sa compétence est essentiellement *ratione materiae*. Ici au contraire, la compétence de la Cour apparaît comme *ratione personae* : Président de la République ou mi-

nistres lui sont déférés en raison de leur qualité même, de leurs fonctions, le premier quelle que soit l'infraction commise, les seconds pour certains faits seulement (1).

Un attentat commis, le Sénat n'est point forcément désigné pour en connaître. Sa compétence n'est que facultative et le gouvernement peut, nous l'avons vu, user de la faculté qui lui est laissée de ne point le constituer en Cour de justice.

A l'égard du Président de la République au contraire, la compétence sénatoriale est obligatoire. Le texte de l'article 12 ne laisse aucun doute à cet endroit : « Le Président de la République ne peut... être jugé que par le Sénat. »

A l'égard des ministres poursuivis pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, le caractère obligatoire ou facultatif de la compétence a été discuté. Nous verrons que c'est la théorie de la compétence facultative qui l'a emporté — à bon droit, nous semble-t-il.

Autre différence : le Sénat est constitué en Cour de justice pour connaître des attentats à la sûreté de l'Etat par décret rendu en Conseil des Ministres. C'est le gouvernement qui prend l'initiative des poursuites.

Président de la République et ministres, au contraire, ne peuvent être poursuivis devant le Sénat que par la Chambre des députés à laquelle seule appartient le privilège de se porter accusatrice. Parfaitement clairs à cet égard en ce qui concerne le Président « Le Président de la République ne peut être mis en accusation *que* par la

(1) De ce caractère *ratione personae* de la compétence du Sénat juge du Président de la République et des ministres, il résulte qu'il faut que l'inculpé ait eu la qualité qui justifie cette compétence au moment où l'infraction a été commise. Cette condition est suffisante, et il n'est pas nécessaire que cette qualité soit encore possédée lors des poursuites : Le Sénat peut très régulièrement juger un ancien ministre à condition que ce soit pour des actes qu'il a commis étant au pouvoir. Cette thèse n'a jamais été contestée et la Haute-Cour en a fait récemment une application, en se déclarant compétente pour juger M. Malvy, ancien ministre.

Chambre des députés », les textes le sont un peu moins en ce qui concerne les ministres. Nous examinerons ultérieurement les raisons pour lesquelles il ne nous paraît cependant pas douteux que le droit de poursuivre un ministre devant le Sénat n'appartient qu'à la Chambre, le Gouvernement gardant d'ailleurs la faculté de le traduire devant les tribunaux de droit commun.

Enfin ce sont deux lois différentes qui règlent le mode de procéder, suivant que la Cour de justice est constituée pour connaître d'un attentat à la sûreté de l'Etat, ou pour juger le Président de la République ou un ministre : loi du 10 avril 1889 dans le premier cas, loi du 5 janvier 1918 dans le second.

Les procédures organisées par ces deux textes sont, sur des points capitaux, entièrement différentes et ces différences marquent bien la volonté qu'a eue le législateur de distinguer très nettement les deux aspects de la Cour de justice (1).

Le parquet même est différent : temporaire auprès de la Cour de justice connaissant des attentats et désigné

(1) Voté d'abord par le Sénat sous sa forme définitive, le projet qui est devenu la loi du 5 janvier 1918 avait été profondément modifié par la Commission de la Chambre des députés dans un esprit d'unité et d'harmonie avec la loi de 1889 à laquelle on souhaitait que le nouveau texte se juxtaposât. C'est ainsi que le Parquet avait été unifié ; et le rapporteur, M. Leredu, commentait comme il suit l'article 6 du projet de la Commission :

« Que le Sénat se constitue en Cour de Justice à la suite d'une dé-
« libération de la Chambre des députés (Loi du 16 juillet 1875, § 1 et 2
« de l'article 12) ; qu'il soit constitué en Cour de Justice par décret du
« Président de la République (§ 3 du même article), dès qu'à sa pre-
« mière audience publique il a entendu le réquisitoire du procureur gé-
« néral, toute sa procédure va se mouvoir dans le même rythme :
« même instruction, même organe d'accusation, mêmes formes, pour
« les débats et le jugement, et ainsi toutes les parties de cet article 12
« seront dans la même unité et dans la même harmonie, et le dernier
« paragraphe qui annonçait la loi devant déterminer le mode de procé-
« der pour l'accusation, l'instruction et le jugement aura enfin reçu
« sa complète satisfaction. » (Chambre des députés, session de 1917, An-
« nexes n° 4105. Rapport fait au nom de la commission de législation ci-
« vile et criminelle etc. p. 7)

La Chambre refusa de suivre sa Commission et reprit le texte sénatorial.

par décret en vue d'une affaire déterminée, il est au contraire permanent auprès de la Cour juge du Président et des ministres et ses membres sont alors élus annuellement par la Cour de cassation (1).

Nous croyons de plus qu'alors que la loi de 1889, par son article 23, impose au Sénat jugeant des particuliers l'application stricte de la loi pénale, la loi de 1918 lui laisse la faculté de juger le Président et les Ministres « en équité » et en dehors de la règle « *Nulla poena sine lege* » — Ce point, d'ailleurs, sera repris plus loin.

Les deux grands aspects de la Cour de justice apparaissent donc bien clairement différenciés. Et cette différenciation ne laisse pas que de nous paraître conforme aux traditions historiques ; le principe de la Haute-Cour juge du président et des ministres vient en droite ligne de l'*impeachment* anglais ; celui de la Haute-Cour connaissant des attentats nous semble plutôt dériver des Chambres ardentes et commissions extraordinaires de l'ancien régime ; — conforme aussi aux précédents de l'institution en France : la Cour des pairs jugeant les ministres de juillet assumait un caractère très particulier ; — conforme à la lettre de nos lois constitutionnelles : l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 détermine les deux cas dans deux paragraphes différents et en se servant d'expressions différentes ; — conforme enfin à la raison : Le Président de la République et les ministres, en raison de leur situation et de leur autorité même, sont astreints à des devoirs particuliers, soumis à des responsabilités particulières, et les règles d'après lesquelles sont qualifiés et sanctionnés les crimes contre la chose publique ne sauraient être les mêmes lorsque les inculpés sont de simples particuliers ou lorsque — et alors ces règles devraient être, nous semble-t-il, plus sévères —

(1) Il ne nous paraît pas douteux que, la Chambre ayant repoussé l'unification du ministère public proposée par sa Commission, la dualité subsiste.

ce sont les détenteurs mêmes du pouvoir et les gardiens de cette chose publique.

Section II. — DE LA COMPÉTENCE
A L'ÉGARD DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE DROIT COMMUN.

« Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat. »

Ce texte ne présente pas d'ambiguïté ; la compétence exclusive du Sénat, *ratione personae*, y est affirmée de la manière la plus explicite. Et à notre avis, cette compétence s'étend à tous les faits qualifiés crimes que pourrait commettre le Président de la République, même hors l'exercice de ses fonctions : les dispositions du droit pénal doivent être interprétées restrictivement et celle qui nous occupe ne comporte point d'exception. Et le législateur, lorsqu'il a voulu restreindre la compétence de la Haute-Cour à l'égard des ministres aux seuls crimes commis dans l'exercice de leur fonctions a eu soin, dans le même article 12, de le stipuler expressément.

Il est d'ailleurs compréhensible qu'il ait souhaité soustraire le chef de l'Etat aux prétoires ordinaires : comment le Président de la République pourrait-il comparaître devant des magistrats nommés par lui et qui prononceraient contre lui une sentence rendue exécutoire en son propre nom ?

Le souci d'une bonne administration de la justice, celui aussi de la dignité de la première magistrature de la République demandent que celui qui en est revêtu ne puisse être jugé que par une très haute et très indépendante juridiction : le Sénat constitué en Cour de justice possède bien ce double caractère.

Ces considérations nous font admettre que la compé-

tence exclusive de la Haute-Cour doit s'étendre, encore que l'acte qui renvoie un prévenu devant les tribunaux correctionnels ou de simple police ne s'appelle pas proprement mise en accusation, aux délits ou contraventions que pourrait commettre le Président de la République.

A notre sens, la loi qui reste encore à faire et qui précisera le mode de procéder pour la mise en accusation et le jugement du Président de la République devra contenir des dispositions fixant la manière dont le Sénat sera saisi d'un crime, délit ou contravention de droit commun commis par le chef de l'Etat hors l'exercice de ses fonctions (1).

Il nous semble d'ailleurs certain que de tels actes devraient être poursuivis devant les juridictions ordinaires, au cas où, entre le moment où ils auraient été commis et celui où l'action publique entrerait en mouvement, l'inculpé aurait cessé d'être revêtu de sa magistrature.

Les arguments précédemment invoqués en faveur de la compétence sénatoriale ne vaudraient plus ici.

A notre avis, ces arguments perdent de leur force en matière civile ou commerciale. Partie dans un procès purement civil ou commercial où il a la faculté de ne point paraître en personne, où ce n'est point sa personnalité qui est en cause, mais son patrimoine, le Président de la République est soumis aux règles ordinaires de compétence et de procédure. Les textes indiquent d'ailleurs, croyons-nous, cette solution. L'article 12 dit : « Le Président de la République ne peut... être jugé que

(1) La loi du 5 janvier 1918 dont le titre porte qu'elle établit « la procédure à suivre en matière de mise en accusation, d'instruction, de jugement du Président de la République, etc. » ne fait en réalité que poser les grandes règles du mode de procéder devant le Sénat lui-même. Le rapporteur de la proposition de loi au Sénat a lui-même écrit que la mise en accusation du Président de la République soulevait les plus délicats problèmes de droit public, et qu'il paraissait opportun de réserver pour plus tard l'examen de ces problèmes.

« par le Sénat. » Il ne dit point : « Les procès du Président de la République... »

COMPÉTENCE EN MATIÈRE POLITIQUE.

Mais si nous quittons le terrain du droit commun pour nous placer sur le terrain politique, primordial quand il s'agit du chef de l'Etat, nous nous trouvons en présence d'un texte qui a donné lieu à une grave controverse.

D'après l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, « Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. »

Voilà donc un cas, et un cas unique de responsabilité du Président en matière politique (1).

Après avoir disposé que « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels », l'article 6 tranche par la négative une question qui avait été fort discutée lors de l'élaboration des lois de 1875 : celle de la responsabilité présidentielle. Elle ne la maintient que lorsqu'il y a *haute trahison*.

Mais, grave difficulté : ni les lois constitutionnelles, ni le Code pénal ne définissent la haute trahison.

Dans ces conditions, il est apparu à certains auteurs qu'il était impossible de poursuivre le Président de la République devant le Sénat pour cette inculpation. Dans notre droit public, le système des crimes et des peines

(1) Il est généralement admis et cela est certainement conforme à l'esprit de la loi et au bon sens que le mot *responsabilité* s'entend ici uniquement de la responsabilité politique : Le Chef de l'Etat pourrait être actionné en réparation des dommages qu'il aurait causés, dans les conditions de l'article 1382 du Code civil. Et dans ce cas la juridiction civile ordinaire serait compétente.

légales est de rigueur (1). Les lois pénales ne contiennent pas la définition du crime de haute trahison et ne déterminent pas la peine applicable. Le Président de la République ne peut donc, dans l'état actuel de la législation, être condamné pour ce crime. Il est seulement responsable des infractions, crimes, délits ou contraventions, prévues et réprimées par les textes de droit pénal.

Cette théorie nous paraît difficilement admissible : un cas particulier de responsabilité présidentielle étant nettement établi par la loi constitutionnelle, loi supérieure à toute autre, cette responsabilité ne saurait être empêchée de jouer, faute d'un texte en précisant les modalités.

Dans une thèse diamétralement opposée, on soutient que la Constitution a, implicitement, laissé au Sénat le pouvoir de déterminer les faits constitutifs de la haute trahison et d'en fixer les sanctions pénales. C'est ainsi que l'*impeachment* était pratiqué, au XVIII^e siècle, en Angleterre. Et de nos jours, aux Etats-Unis, la plupart des auteurs interprètent dans un sens extensif les termes de la Constitution qui déclarent le Président responsable pour trahison, corruption et autres grands crimes et délits.

Cette opinion a contre elle la règle protectrice de la liberté individuelle qui est fondamentale en France en matière de droit pénal : *nulla poena sine lege*.

Pour autoriser une si singulière dérogation aux principes, il faudrait, dit-on, un texte. Et ce texte n'existe point.

L'argument tiré de l'institution anglo-américaine de l'*impeachment* paraît, ajoute-t-on, peu convaincant. Cette institution a pour but de suppléer, par l'organisation d'une responsabilité pénale, au défaut de responsa-

(1) *Déclaration des droits de l'homme*, art. 8 : « Nul ne peut être « puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au « délit et légalement appliquée. » Cf. *Code pénal*, Art. 8 : « Nulle con- « travention, nul délit, nul crime ne peuvent être punis de peines « qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis. »

bilité politique des gouvernants (1). Or la responsabilité politique des ministres est maintenant minutieusement organisée. Et lorsqu'il désire faire échec à un gouvernement dont les actes ne le satisfont pas, le Parlement possède dans le vote de défiance, une arme autrement souple et autrement rapide, sinon complètement efficace que celle du procès.

L'irresponsabilité politique existe, il est vrai, en principe au moins pour le Président de la République et cette irresponsabilité est même la condition de la responsabilité collective du Cabinet. Mais il est inutile de chercher, dans une extension large des cas où le Chef de l'Etat pourrait être condamné pénalement, un moyen de donner au Parlement prise sur l'Exécutif. Le Parlement possède déjà toutes les armes nécessaires pour contrôler et au besoin déposséder les véritables gouvernants : les ministres.

Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de se ranger à cette opinion : il est des cas, faciles à concevoir, de haute trahison — cas où la responsabilité du Président de la République peut être engagée en dehors de celle de ses ministres. La Constitution — supérieure à toutes les lois — a prévu cette responsabilité. Il nous semble bien difficile de la rendre inopérante sous prétexte qu'aucun texte pénal ne prévoit le crime de haute trahison ni ne le punit. Nous croyons que, le cas échéant, il y aurait probablement lieu pour le Sénat, s'appuyant sur les traditions et les précédents, s'appuyant aussi sur sa compétence *politique*, de définir la haute trahison du Chef de l'Etat et d'en fixer la peine.

Une opinion intermédiaire, qui a été soutenue par

(1) Il est à remarquer que c'est à partir du moment où le gouvernement de Cabinet a commencé à fonctionner régulièrement en Grande-Bretagne et que le principe de la responsabilité politique du Ministre devant le Parlement a été admis que *l'impeachment* est tombé en désuétude. Il est encore vivant aux Etats-Unis où la responsabilité politique n'existe pas.

M. Esmein (1) et qui est ingénieuse, voit dans la haute trahison un cas, le cas unique de responsabilité purement *politique* du Président de la République.

Les faits constitutifs de la haute trahison du Président de la République sont aisés à imaginer : abus de pouvoir commis dans le but de violer la Constitution ou la loi ; faute lourde compromettant les intérêts de la France au dehors, etc.

Responsabilité purement politique, la sanction ne devrait pas en être cherchée dans les peines du droit commun, mais serait imitée de la sanction de la responsabilité ministérielle. Le Sénat prononcerait la déchéance du Président de la République. C'est un droit qu'il faut d'ailleurs bien reconnaître à la Haute-Cour, car on ne saurait admettre qu'un Président condamné pour crime de droit commun puisse rester en fonction. On appliquerait cette sanction, plus politique que pénale, à la haute trahison. Le système se rapprocherait de celui que consacre la constitution des Etats-Unis : « Dans le cas d'*impeachment*, le jugement ne pourra contenir que la « destitution du fonctionnaire et que le déclarer incapable d'occuper dorénavant, sous l'autorité des Etats-Unis, aucune fonction honorifique, de confiance, ou « rémunérée. »

La théorie de M. Esmein nous semble fort juridique et nous croyons qu'en effet, il pourrait appartenir au Sénat de prononcer la déchéance du Président de la République ; mais, allant plus loin que lui, nous répétons que la loi constitutionnelle (l'expression de *juger* employée par elle implique le droit de fixer des peines) donne au Sénat pouvoir non seulement de déterminer les faits constitutifs du crime de haute trahison, mais encore de sanctionner ce crime de telles peines parues convenables.

Quoi qu'il en soit, la controverse née de la trop grande

(1) Esmein, *op. cit.* p. 786 et seq.

concision de l'article 6 ferait souhaiter que sa portée fût précisée par un texte législatif.

Une tentative a été faite dans ce sens par M. Pascal Duprat qui, à la séance du 19 janvier 1878, déposa sur le bureau de la Chambre une proposition de loi sur la responsabilité politique du Président de la République et des ministres (1). Prise en considération par l'Assemblée, la proposition n'eut pas de suite.

*Section III. — DE LA COMPÉTENCE
A L'ÉGARD DES MINISTRES.*

OBJET GÉNÉRAL DE LA COMPÉTENCE.

— « Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat... »

Un premier examen de cette disposition de l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 nous montre que la compétence sénatoriale à l'égard d'un ministre est restreinte aux seuls « crimes » commis par lui « dans l'exercice

(1) Les articles 2 et 3 de la proposition définissaient ainsi le crime de haute trahison :

« Il y a crime de haute trahison de la part du Président de la République lorsque, par une mesure quelconque, il met obstacle à l'exercice du pouvoir législatif ; .. lorsqu'il se rend coupable de crimes envers la sûreté de l'Etat tels qu'ils sont définis au code pénal ; s'il entreprend une guerre sans le consentement préalable du pouvoir législatif ; s'il introduit ou laisse introduire, sans le consentement des Chambres, des troupes étrangères sur le territoire de la République ; s'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres tendant à renverser la Constitution. »

Les peines prévues étaient : la déportation au cas de condamnation sans circonstances atténuantes ; autrement, la détention ou le bannissement, et, dans tous les cas, la déchéance.

Le Président était sujet à être mis en accusation sous trois chefs :

1^o Crime de haute trahison.

2^o Crime qui d'après la loi, entraîne une peine afflictive ou infamante.

3^o Délit de droit commun.

La proposition contenait enfin des dispositions relatives au mode de procéder pour la mise en accusation et le jugement.

V. J. O. Débats parlementaires, Chambre des députés, 1879, p 5242.

de ses fonctions. » « C'est-à-dire », selon la définition de M. le Procureur général Mérillon « en usant ou abusant de l'autorité ou des moyens quelconques qu'il tient de sa fonction et en se servant de cette fonction pour atteindre le but criminel qu'il poursuit (1). »

Nous examinerons le sens qu'il y a lieu d'attacher ici au mot *crime* : mais dès à présent, nous pouvons affirmer que tous les actes criminels ou délictueux commis par les ministres en tant que simples particuliers, demeurent justiciables des seules juridictions de droit commun.

Cette disposition a d'ailleurs été critiquée : on a fait remarquer que le Code d'instruction criminelle (2) rendait les membres des Cours et ceux des tribunaux de première instance justiciables, pour leurs délits correctionnels, de la Cour d'appel ; et ce, pour éviter autant que possible qu'ils ne fussent jugés par leurs inférieurs. *A fortiori*, a-t-on dit, devrait-on chercher à soustraire les ministres à la juridiction des tribunaux, qui sont dans une dépendance trop marquée vis-à-vis d'eux pour pouvoir rendre à leur égard une justice équitable. Cet argument ne nous paraît pas sans réplique : les ministres ne sont pas des magistrats de l'ordre judiciaire et leur cas ne saurait être assimilé à celui d'un conseiller ou juge qui comparaitrait devant ses pairs ou même ses inférieurs directs : une excessive condescendance inspirée par l'esprit de corps n'est pas ici à redouter. D'autres influences peuvent, il est vrai, s'exercer. Quoiqu'il en soit, le texte de l'article 12 ne laisse place à aucun doute : les ministres ne sont justiciables du Sénat que pour les crimes *dans l'exercice de leurs fonctions*. Cette disposition se retrouve d'ailleurs dans la plupart des constitutions françaises : font seuls exception les sénatus-

(1) Cour de justice, Audience du 28 janvier 1918, Réquisitoire du Procureur général, p. 13.

(2) Inst. Crim., art 479 et seq.

consultes du 28 floréal de l'an XII, art. 101, et du 4 juin 1858, art. 1^{er}, qui attribuaient à la Haute-Cour de justice compétence, *ratione personæ*, à l'égard de tous les crimes et délits généralement quelconques commis par les ministres.

CARACTÈRE FACULTATIF DE LA COMPÉTENCE.

Les seuls crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions sont donc justiciables du Sénat. Ne sont-ils justiciables que de lui ; ou, à côté de la compétence sénatoriale, celle des tribunaux de droit commun subsiste-t-elle ?

Cette dernière opinion a été une première fois affirmée en ces termes par M. Ribot à la tribune de la Chambre des députés, le 16 novembre 1880 : « Une distinction a été faite entre les crimes commis par le Président de la République et les crimes des ministres. Il a été établi pour ces derniers une juridiction spéciale... Mais il a été entendu que cette juridiction ne supprimerait nullement la juridiction de droit commun pour les crimes et délits prévus par la loi pénale, qu'un ministre aurait commis même dans l'exercice de ses fonctions (1). »

Le même orateur devenu Président du Conseil eut, dans la séance du 12 janvier 1893, l'occasion de reprendre sa thèse : Une instruction était ouverte contre M. Baïhaut, ancien ministre des travaux publics, compromis dans l'affaire du canal de Panama. Poursuivi devant la juridiction de droit commun, l'accusé avait fait remettre au juge d'instruction un mémoire où il revendiquait, comme obligatoire à son égard, la compé-

(1) J. O. 17 nov. 1880. En ce sens : Batbie, *Traité de Droit public et administratif*, III, p. 795

Duguin, *Traité de droit constitutionnel*, II, p. 400.

Esmein, *Traité de droit constitutionnel* 6^e éd. p. 1057

Eugène Pierre : *Traité de droit politique et parlementaire* 2^e éd., p.

tence du Sénat, étant donné qu'il était poursuivi pour un crime commis dans l'exercice de ses fonctions.

Une interpellation ayant été à ce sujet portée devant la Chambre, M. Ribot répondit à l'interpellateur :

« Vous nous avez demandé si, dans le cas où les charges relevées contre un ancien ministre seraient reconnues suffisantes pour le traduire en justice, nous provoquerions le dessaisissement de la juridiction de droit commun, et si nous demanderions la convocation du Sénat en Haute-Cour de justice. — Messieurs, la Chambre sait que la Constitution lui donne, en effet, le droit de porter l'affaire devant le Sénat, mais elle ne lui en impose pas l'obligation. Si la Chambre n'use pas de son droit, si elle ne prend pas l'affaire en main, celle-ci suivra son cours régulier devant la justice du pays (1). »

La majorité de l'Assemblée adhéra à la thèse de M. Ribot et le débat fut clos par le vote de l'ordre du jour pur et simple.

Renvoyé par la Chambre des mises en accusation devant la Cour d'assises de la Seine, M. Baihaut fut condamné par cette juridiction après que la Cour de cassation, appuyant de son autorité l'opinion du Président du Conseil, eut rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt de renvoi (2). »

La thèse qui vient d'être exposée, encore que soutenue et par le gouvernement et par une grande partie de la doctrine (3), a cependant trouvé des contradicteurs (4) :

(1) J. O. 13 janvier 1893

(2) Cass. crim. 24 fév. 1893, S. 593. I. 217.

(3) Duguit : *Traité de droit constitutionnel*, II, p. 400

Esméin : *Traité de droit constitutionnel* p. 1058

Eugène Pierre : *Traité de droit politique et parlementaire*, 2^e éd. p. 718.

(4) Jean Clos : *De la responsabilité des ministres*, p. 130.

Laferrière : *Traité de la jurid. admin.*, I, p. 600.

Ducrocq : *Cours de droit admin.* p. 52.

A. Chastel : *De la Haute-Cour de justice*, p. 27 et suiv.

L. Faure : *De la compétence de la Haute-Cour en France*, p. 153.

C'est, disent-ils, un principe essentiel de la procédure que la compétence d'un tribunal est obligatoire ; toute compétence facultative est exceptionnelle et doit être prévue par des textes formels et explicites. Or le 2^e alinéa de l'article 12 n'a point ce caractère ; et il est à remarquer qu'il ne détermine point dans quelles conditions et jusqu'à quel moment la Chambre pourrait desaisir les juridictions ordinaires.

Le principe de la séparation des pouvoirs d'ailleurs s'oppose, ajoutent-ils, à la compétence possible des tribunaux de droit commun : « Il serait inadmissible, écrit M. Chastel, que les ministres, agents du pouvoir exécutif, puissent être soumis à la censure du ministère public ordinaire et à l'appréciation des tribunaux de droit commun ; les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'accusateurs et accusés sont en droit d'attendre et d'obtenir dans la mesure du possible, et qui doivent toujours présider à toutes les décisions de la justice, pour que celle-ci soit véritablement équitable, ne seraient plus sauvegardées (1). »

Ces arguments ne sont pas, à notre avis, convainquants.

S'il n'appartient pas à un tribunal désigné par la loi de se déclarer incompétent, par contre, les cas de compétence facultative, c'est-à-dire les cas de compétence possible de plusieurs juridictions à l'égard d'une même affaire, sont fréquents : en matière civile et commerciale, le demandeur a souvent le choix entre des tribunaux d'ordre différent. La constitution même de 1875 fournit, à propos des attentats à la sûreté de l'Etat, un exemple de compétence facultative. Or pour ce cas, généralement admis, les termes sont les mêmes que ceux s'appliquant aux crimes des ministres : « Le Sénat *peut* être constitué en Cour de justice... pour juger toute personne, etc. »

(1) A. Chastel, *loc. cit.*

— « Les ministres *peuvent* être, etc... » Le même verbe ne saurait être employé au cours du même article dans deux sens diamétralement opposés. Et la différence de rédaction entre les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 12 vient encore, en distinguant nettement la compétence du Sénat à l'égard des ministres de celle du même tribunal à l'égard du Président, préciser son caractère facultatif (1).

L'argument tiré du principe de la séparation des pouvoirs ne porte pas davantage.

Sans doute une jurisprudence constante affirme, depuis la Révolution, que ce principe interdit aux tribunaux judiciaires la connaissance des actes purement administratifs des ministres, comme d'ailleurs de tous les fonctionnaires. Mais cette interdiction n'a jamais été étendue aux infractions pénales. Avant même que le décret-loi de 1870 n'ait aboli la garantie des fonctionnaires, il était admis que leur responsabilité était, en matière pénale, sanctionnée par les tribunaux de droit commun.

Dans ces conditions, nous croyons qu'il y a lieu de se ranger à la thèse soutenue par M. Ribot et adoptée par la Cour de cassation : la compétence du Sénat à l'égard des crimes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions (compétence qui a, nous le verrons, pour caractère particulier de ne pouvoir naître *que* d'une décision de la Chambre) est facultative : à côté d'elle subsiste celle des juridictions ordinaires, cette dernière, bien entendu, disparaissant dès que la Haute-Cour, Tribunal souverain, est saisie (2).

(1) « On ne peut pas le contester en présence du rapprochement des « deux premiers alinéas de l'art. 12, écrit M. Berthélemy. D'ailleurs le « § 4 de l'article prévoit une *instruction commencée par la justice ordinaire*. C'est en ce sens que s'est prononcée la Cour de cassation « dans l'affaire Bailhaut ; arrêt du 24 février 1893. S. 1983. 1, 217. »

(Berthélemy, Traité de Droit admin. 8^e éd. p. 70, n. 3)

(2) M. Berthélemy, *loc. cit.* note 4 écrit :

« L'article 12 § 4 dit que : « si l'instruction est commencée par la « justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat *peut être rendu* « jusqu'à l'arrêt de renvoi. » — La Haute-Cour ne peut donc plus être

Lorsqu'en septembre 1917, M. Léon Daudet écrivit au Président de la République une lettre où il accusait un ancien ministre de l'Intérieur du crime de trahison, commis dans l'exercice de ses fonctions, c'est aux tribunaux militaires, juridiction de droit commun en temps de guerre, qu'il demandait que M. Malvy fût déféré (1). Ce fut d'ailleurs la Haute-Cour qui fut finalement saisie de l'affaire, mais seulement parce qu'elle le fut par la Chambre, et non point parce qu'elle était la seule juridiction possible.

INTERPRÉTATION DU MOT « CRIME »

Il convient maintenant d'examiner une délicate question, qui a été fort controversée et à laquelle il n'a été encore donné aucune solution qui puisse paraître sans réplique : c'est celle de l'interprétation du mot *crime* tel qu'il est employé par l'article 12, ou, en d'autres termes, de la nature juridique des faits pour lesquels un ministre peut régulièrement être jugé par le Sénat. S'agit-il exclusivement de crimes proprement dits, c'est-à-dire prévus par le Code pénal ou par les lois pénales en général ? Ou bien la compétence de la Haute-Cour s'étend-elle à d'autres faits appréciés par elle comme criminels en dehors de toute qualification légale (2) ?

« convoquée dès que l'arrêt de renvoi a été rendu. On en peut déduire « *a contrario* que le décret de convocation de la Haute-Cour pris avant « l'arrêt de renvoi dessaisit la juridiction de droit commun. »

(1) Cour de justice. Audience du 28 janvier 1918. Réquisitions du procureur général. p. 5.

(2) Cette controverse a été nettement résumée par M. Berthélemy dans les lignes ci-après, dont la discussion qui va suivre n'est que le développement :

« La Chambre des députés ne peut-elle mettre un ancien ministre « en accusation qu'en lui reprochant un fait prévu par la loi pénale ? « Ne peut-elle pas au contraire le traduire devant la Haute-Cour pour « toute faute qu'elle estime assez grave pour mériter un châtimement ? « La première solution est conforme aux règles générales de notre « législation criminelle : *nulla poena sine lege*. » — « La seconde pré- « vaut dans le droit constitutionnel anglais. On a soutenu de même en « France, lorsque les constitutions n'ont pas dit le contraire, que la

La première opinion a pour elle plusieurs précédents. L'article 31 de la loi des 27 avril — 25 mai 1791 dit explicitement que : « Les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourront être prononcées contre les ministres coupables seront déterminés dans le « Code pénal. »

L'article 11 de la loi du 20 vendémiaire de l'an IV pose la même règle en des termes presque identiques. C'est encore cette même règle qu'affirme le sénatus-consulte du 28 floréal de l'an XII sur l'organisation de la Haute-Cour impériale. Et l'article 100 de la Constitution de 1848 dispose, en parlant il est vrai du Président de la République, qu'il « ne peut... être poursuivi que... pour « crimes et délits qui ont été déterminés par la loi. »

Mais le système restrictif de la compétence sénatoriale s'appuie surtout sur le principe : *Nulla poena sine lege*, principe affirmé par l'article 8 de la *Déclaration des droits de l'homme* et par l'article 4 du Code pénal, et sans lequel l'accusé se trouverait privé des garanties les plus élémentaires et serait livré non plus à la justice mais à l'arbitraire du juge.

Ce système a été exposé par M. Méryon, procureur général près la Cour de justice qui à l'audience du 28 janvier 1918, s'exprimait ainsi dans ses réquisitions :

« L'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 donne à la « Chambre des députés la faculté, et non l'obligation « de mettre les ministres en accusation pour crimes « commis dans l'exercice de leurs fonctions.

« Chambre avait le droit de traduire les anciens ministres devant la « Haute-Cour même pour mauvais usage des pouvoirs qui leur avaient « été confiés. C'est ainsi que les anciens ministres de Charles X ont été « traduits devant la Chambre des pairs en 1830. C'est de cette manière enfin que la Chambre a pu interpréter la Constitution de 1875 « lorsqu'il fut question de mettre en accusation les ministères de Broglie et de Rochebouët à la suite des événements du 16 mai 1877.

« Si cette solution devait l'emporter, c'est au Sénat, chargé de connaître du crime non qualifié par la loi pénale, qu'incomberait la détermination de la peine. » (Berthélemy, *op. cit.* p. 71.)

« La condition est nettement déterminée, il faut non
« pas un fait quelconque, apprécié comme criminel en
« dehors même de ceux prévus par la loi pénale ; il faut
« un crime.

« Ce mot seul, sans autre formule, ne peut s'entendre
« que dans un sens légal ; c'est nécessairement un des
« actes qualifiés crimes par la loi pénale ; l'étendre
« serait contraire à toutes les règles du droit pénal, qui
« exigent pour l'application des textes le sens le plus strict,
« et n'admettent aucune extension. Les restreindre et
« les limiter à des actes uniquement politiques serait
« également contraire au texte précis de la loi (1). »

Et le procureur général ajoutait (2) :

« L'interprétation juridique du texte de la loi consti-
« tutionnelle est nettement confirmée par l'article 23 de
« la loi du 10 avril 1889 auquel se réfère la loi du 5 jan-
« vier 1918 et qui est ainsi conçu :

« *Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accu-
« sé sera déclaré coupable combinées, s'il y a lieu, avec
« l'article 463 du Code pénal seront appliquées sans
« qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres
« preuves. Ces dispositions seront rapportées textuelle-
« ment dans l'arrêt.*

« Il résulte de cette disposition de loi qu'il faut néces-
« sairement un texte pénal pour établir le crime et jus-
« tifier la peine (3). »

Deuxième opinion : Le terme de *crimes* est pris dans
l'article 12 dans un sens compréhensif et doit s'étendre

(1) Cour de justice. Audience du 28 janv. 1918. Réquisitions du Pro-
cureur général. p. 12.

(2) Ibid. p. 13.

(3) Ces passages des réquisitions du Procureur général ont trait, il
est vrai, aux conditions nécessaires et suffisantes, pour que le Sénat
soit valablement saisi d'une accusation portée contre un ministre par
la Chambre des députés. L'examen proprement dit de l'étendue de la
juridiction de la Cour était réservé. Mais la compétence de la Cham-
bre quant à l'accusation et celle du Sénat quant au jugement étant
établies par la même disposition de la loi constitutionnelle, il paraît
bien difficile d'assigner à ces deux compétences des limites différentes.

à tous les cas « où le ministre trahit un devoir, à la dé-
« faillance lourde, inexcusable dans l'exercice de son
« mandat légal (1). » Et le Sénat compétent pour quali-
fier le fait punissable l'est aussi pour déterminer, en
même temps que la culpabilité, la peine à prononcer.

C'est le système de l'*impeachment* tel qu'il était pra-
tiqué en Angleterre aux XVII^e et XVIII^e siècles et qui a
été expressément adopté par l'Acte additionnel du 20
avril 1814, la constitution « benjamine ».

Article 42 : « La Chambre des pairs exerce..., soit pour
« caractériser les délits, soit pour infliger la peine, un
« pouvoir discrétionnaire. »

La Charte de 1814 copiée en cela par celle de 1830
disposait dans son article 56 que les ministres « ne peu-
« vent être accusés que pour fait de trahison ou de con-
« cussion. Des lois particulières spécifieront cette nature
« de délit et en détermineront la poursuite. » Bien que
ces lois n'eussent jamais été faites, lorsque les anciens
ministres de Charles X furent mis en accusation devant
la Cour des pairs, celle-ci, par arrêt du 21 novembre
1830, se reconnut le droit de déterminer les faits cons-
tituant le crime de trahison et d'en fixer la peine. Les
accusés furent condamnés à la prison perpétuelle, peine
qui ne figurait pas au Code pénal (2).

« Vous êtes dupes », disent les partisans de ce système
à ceux de l'interprétation restrictive de l'article 12, « de
« l'apparente rigueur d'un raisonnement, d'un principe.
« S'il ne s'agissait que d'appliquer des lois pénales, de
« punir des crimes de droit commun, une juridiction
« exceptionnelle telle que celle de la Haute-Cour eût été
« inutile, puisqu'on n'a jamais soutenu que pour les
« crimes et délits ordinaires, les ministres n'étaient point

(1) Ch. des députés. Session ord. de 1917, Séance du 28 nov. 1917,
Discours de M. Lefas, J. O. du 29 nov. p. 3084.

(2) Voir le texte complet de l'arrêt dans Eug. Pierre, *op. cit.* 2^e éd.
p. 732, note 1.

« justiciables des tribunaux de droit commun, comme
« tous les citoyens français. S'il a été institué par la
« Constitution une haute juridiction, d'essence particu-
« lière, dont le caractère politique est évident, puisque
« c'est l'une des Chambres qui en fait les fonctions, c'est
« que cette juridiction pouvait être appelée à juger, le
« cas échéant, autre chose que des crimes ordinaires,
« mais bien des crimes spéciaux d'essence politique. Sa
« compétence s'étend à tout ce qui peut constituer
« l'usage criminel fait par un ministre d'un pouvoir lé-
« gal (1) ».

Et à l'appui de cette thèse et de sa conséquence néces-
saire : la faculté laissée au Sénat de choisir librement
la peine applicable, on invoque l'autorité, dans le passé
et dans le présent, d'éminents répondants : Benjamin
Constant, Clausel de Coussergues, Villemain, le duc de
Broglie, Henri Brisson, les professeurs Esmein et Berthé-
lemy (2).

(1) *Le Temps*, 19 janvier 1918 : la Haute-Cour et sa compétence.

(2) « Un ministre trahit l'Etat, écrit Benjamin Constant, toutes les
« fois qu'il exerce au détriment de l'Etat une autorité légale. Ainsi
« une guerre injuste ou une guerre mal dirigée, un traité de paix dont
« les sacrifices n'auraient pas été commandés impérieusement par les
« circonstances, de mauvaises opérations de finances, l'introduction de
« formes défectueuses ou dangereuses dans l'administration de la jus-
« tice, enfin tout emploi du pouvoir qui bien qu'autorisé par la loi,
« serait funeste à la nation, / ou vexatoire pour les citoyens, sans être
« exigé par l'intérêt public ; tels sont les objets sur lesquels la respon-
« sabilité étend son empire. » Benjamin Constant, *Cours de politique
constitutionnelle* II. p. 405.

En 1879, M. H. Brisson, rapporteur de la Commission chargée par la
Chambre d'examiner la question de la mise en accusation des ministres
du 16 mai, s'exprimait ainsi : « Il est incontestable que la res-
« ponsabilité judiciaire d'un ministère se trouve encourue toutes les
« fois qu'il fait, même en dehors des qualifications de la loi pénale,
« un abus criminel du pouvoir qui lui est confié. Telle a toujours été la
« base principale des accusations pour crimes de trahison. »

M. Brisson, concluant aux poursuites, ajoutait :

« Il y a suivant nous, présomptions graves que les ministres du 17
« mai se sont rendus coupables du crime de trahison et de prévarica-
« tion, et en fait : »

« D'avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié.....

« D'avoir attenté à la liberté de la presse.....

La question est venue, accessoirement il est vrai, devant la Cour de justice à l'audience du 28 janvier 1918.

« D'avoir ordonné des actes arbitraires ou attentatoires, soit à la « Constitution, soit à la liberté individuelle, soit au droit civil des « citoyens. »

Et il précisait, relevant des inculpations auxquelles n'est applicable aucun texte de droit pénal :

« En résumé, le ministère du 17 mai a violé, suivant nous, les lois constitutionnelles :

« En essayant de transformer et en transformant la République par-
lementaire en une dictature ;

« En découvrant sans cesse le Président de la République, au lieu
« de l'abriter derrière sa responsabilité ;

« En interdisant ou en faisant interdire sur la voie publique, des
« journaux déterminés ;

« En appliquant abusivement les dispositions relatives à la police des
cafés :

« En transformant le *Bulletin des Communes*, lequel ne doit conte-
« nir que des lois, décrets et instructions du gouvernement, en un
« pamphlet politique. »

(Chambre des députés, Sess. ord. de 1875, H. Brisson *Rapport fait
au nom de la Commission etc.* J. O. mars 1879, p. 2560 et seq.)

On sait que, pour des questions de pure opportunité, la Chambre de
1879 repoussa le principe de la mise en accusation.

M. Esmein s'exprime ainsi : « Je remarque que les Constitutions
« qui ont adopté cette solution (droit anglais, chartes de 1814 et
« de 1830, actes additionnels de 1815) ont déféré les accusés à une
« Assemblée politique, Chambre des lords, Cour des pairs, Sé-
« nat. Or, c'est ce qu'ont fait aussi nos lois constitutionnelles de 1875.
« Elles ont marqué par là que, dans ce cas, le jugement du Sénat,
« bien que pouvant aboutir à une condamnation pénale, devait être
« avant tout un jugement politique, et que les actes des ministres de-
« vaient, en toute justice bien entendue, être jugés ici comme des ac-
« tes politiques. » (Esmein, *Droit Constit.* 5^e éd. p. 761)

M. Berthélemy, parlant de la thèse restrictive de la compétence sé-
natoriale, écrit :

« L'opinion soutenue par M. Duguin est beaucoup plus libérale et il
« serait à désirer qu'on la consacrat. Mais est-elle bien conforme à ce
« qu'ont voulu les constituants de 1875 ? c'est fort douteux. Les Cons-
« titutions de 1791, de l'an III, et de 1848 permettaient d'admettre
« une solution différente. La loi du 27 avril 1791 (art. 29 et 31), la loi
« du 10 vendémiaire an IV (art. 11), le sénatus-consulte du 28 floréal
« an XII (art. 130), la Constitution de 1848 (art. 67, 68 et 100) pré-
« voyaient que les ministres ne pourraient être condamnés par la Hau-
« te-Cour que pour crimes prévus et punis par la loi pénale. Mais les
« Hautes-Cours instituées par ces textes étaient de véritables tribunaux
« composés de juges et de jurés et non pas des assemblées politiques.
« Les chartes de 1814 et de 1830, au contraire défèrent à une assem-
« blée politique les *crimes ministériels*. On en a déduit qu'il s'agissait
« ici de faits politiques punis politiquement selon la méthode anglaise.

Le Sénat, saisi par la Chambre d'une accusation portée contre M. Malvy, ancien ministre de l'Intérieur pour des crimes prévus et punis par les articles 77, 78, 79 et 80 du Code pénal se déclara compétent « attendu, dit l'arrêt, « que la compétence de la Cour de justice est nettement « définie par la loi constitutionnelle ; qu'il suffit que « l'accusation relève contre le ministre une infraction « *qualifiée crime*, et que ce crime ait été commis dans « l'exercice des fonctions ministérielles (1). »

Sans chercher à soulever le voile qui cache les délibérations en Chambre du conseil, il est permis de supposer que cet *attendu* n'a pas été adopté sans discussion par le Sénat. Une première rédaction de l'arrêt contenait l'expression « infraction qualifiée crime par le Code pénal. » Ces derniers mots furent ensuite, à l'instance de plusieurs sénateurs, supprimés.

Dans ces conditions, la signification de l'*attendu* est douteuse. Le maintien de l'expression : *qualifiée crime* indique-t-il que le Sénat, dans sa majorité s'est rangé au système de l'interprétation restrictive de l'article 12 ? Ou bien, opposé à la suppression des mots *par le Code pénal*, ce maintien veut-il dire au contraire que la Cour s'est reconnu qualité pour caractériser elle-même les faits soumis à sa juridiction, pour qualifier le crime ?

« La jurisprudence a interprété de la même manière la Constitution de « 1875. » (Berthélemy.) *Op. cit.* p. 71. note 2).

Le même auteur écrit encore (la Procédure de la Haute-Cour, dans « le Matin » du 3 déc. 1917) :

« Le Sénat constitué en Haute-Cour de justice est incontestablement « maître de définir le crime. Il est maître de choisir la peine. »

La pratique belge vient à l'appui de cette thèse :

L'art. 90 de la constitution du Royaume de Belgique dit que les Ministres ne peuvent être mis en accusation que par la Chambre des représentants. L'article 131 ajoute que jusqu'à ce qu'une loi spéciale ait été faite pour déterminer la compétence de la Haute-Cour (c'est la Cour de Cassation, jugeant toutes Chambres réunies), la chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Haute-Cour pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

(1) Cour de justice, arrêt du 28 janvier 1918. J. Off. du 30 janvier. voir Annexe III.

Entre les deux opinions que nous venons d'exposer, il est permis de balancer. C'est la seconde qui toutefois nous paraît devoir être adoptée.

L'argument tiré du principe *nulla pœna sine lege* est, il est vrai, bien fort. Il pourrait paraître presque insurmontable si l'on ne remarquait que ce principe, justement parce qu'il est général, parce qu'il domine notre droit pénal *ordinaire*, parce qu'il s'impose aux juridictions répressives *ordinaires*, peut fort bien souffrir dérogation dans le cas où il s'agit d'une juridiction *exceptionnelle* (1).

Point n'eût été besoin d'instituer la Haute-Cour si on avait pensé que les crimes ministériels fussent des crimes *ordinaires*, punissables selon les règles *ordinaires*. Les tribunaux de droit commun eussent pu suffire à assurer leur répression. Le constituant de 1875 a, au contraire voulu, selon les expressions du Procureur général Mérimon « qu'un grand tribunal, gardien des intérêts
« supérieurs du pays, fût appelé à juger les crimes com-
« mis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions,
« avec sa compétence politique lui permettant de recon-
« naître la véritable portée et le caractère réel, criminel
« ou simplement politique, des faits relevés par l'accu-
« sation. »

Ne peut-on légitimement supposer qu'en instituant ce tribunal, on a entendu se fier à « sa compétence politique » pour la qualification et la répression des faits dont cette compétence lui permettait de reconnaître « la véri-

(1) Il est à remarquer qu'en *législation même*, ce système a été adopté, dans certains cas, pour certaines juridictions exceptionnelles : le général qui rend la place dont il a la garde — le capitaine qui laisse couler le vaisseau dont il a le commandement, doivent être poursuivis devant le tribunal militaire ou maritime et ils sont l'un et l'autre condamnés, s'ils sont convaincus de *simple faute lourde*.

Ce cas, où la législation prévoit la répression de la faute lourde, nous a été signalé par M. le Professeur Berthélemy.

table portée et le caractère réel » — et ce en dehors des règles générales du droit pénal ?

Enfin tous les arguments contraires nous semblent devoir céder devant ceux-ci : Il est inadmissible qu'un ministre coupable de « défaillance lourde, inexcusable dans l'exercice de son mandat légal », défaillance qui a pu mettre en péril les plus hauts intérêts de l'Etat, le salut même de la Patrie, soit quitte en démissionnant et en allant attendre paisiblement le tour suivant de la roue parlementaire. — Une juridiction politique existe justement, chargée de veiller à ces hauts intérêts de l'Etat, à ce salut de la Patrie. Les traditions, les précédents l'indiquent comme juge des défaillances dont nous venons de parler — Telle semble avoir été l'intention de ceux qui l'ont instituée (1).

La conclusion nous semble s'imposer : le Sénat est compétent, en droit, pour connaître du « mauvais usage des pouvoirs » confiés au ministre et pour en assurer la répression (2).

(1) « Cette interprétation semble bien confirmée par l'article 6, § 2 « de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Il y est dit que le Président de la République n'est responsable qu'au cas de haute trahison. « Il ne peut être jugé que par le Sénat, sur l'accusation de la Chambre des députés. Or, aucune loi ne détermine les éléments constitutifs du crime de haute trahison, le texte précité n'aurait donc aucun sens si l'on refusait de reconnaître à la Haute-Cour le double pouvoir d'apprécier le crime et d'en déterminer la peine. » (Berthélemy, *Op. cit.* p. 71, n 2)

Nous avons vu, au chapitre I^{er}, que la décision par laquelle le Sénat s'est en 1899 reconnu compétent pour connaître des faits ayant été l'objet d'un verdict d'acquittement de la part de la Cour d'assises semble indiquer que la Haute-Cour se considère, en droit, comme affranchie de l'observation stricte de la loi pénale.

(2) Ce n'est pas à dire qu'il ne serait pas désirable qu'un texte précis vînt accorder au Sénat, en législation, le pouvoir qu'il nous paraît difficile de lui refuser en droit.

Une proposition de loi sur la responsabilité ministérielle a déjà été déposée, le 19 janvier 1878, sur le bureau de la Chambre par M. Pascal Duprat.

Faisant suite à la proposition déjà citée sur la responsabilité du Président de la République, elle instituait et définissait trois chefs de responsabilité pénale particuliers aux ministres : la trahison, la concussion, la prévarication. Des peines spéciales étaient prévues.

Il est, par ailleurs, évident que le Sénat, saisi par la Chambre de chefs d'accusation prévus et punis par la loi pénale, doit, pour se former une conviction, s'aider de tous les arguments invoqués par les parties au cours des débats. Il est bien certain que les simples fautes lourdes que le ministre accusé aura pu commettre seront invoquées pendant ces débats et qu'elles pourront, le cas échéant, constituer des circonstances aggravantes.

De même et en vertu du principe : *le principal emporte l'accessoire*, il n'est pas douteux que le Sénat soit compétent pour connaître des délits ou contraventions connexes aux crimes faisant l'objet principal de l'accusation.

Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de nous appesantir sur la théorie, manifestement exagérée, qui reconnaissant au Sénat qualité pour connaître des actes purement politiques des ministres admis comme coupables en dehors des qualifications du Code pénal, lui refuse au contraire compétence à l'égard des crimes prévus et punis par ce code : on les réserve à la connaissance des seules juridictions ordinaires, et on justifie cette limitation de la compétence de la Haute-Cour en invoquant son caractère politique.

Cette théorie ne nous paraît pas résister à l'examen : nous avons vu qu'il est difficile d'admettre que le Sénat puisse, dans l'état actuel de la législation, sanction-

Le rapporteur de cette proposition, M. Duraud, en faisait ainsi ressortir l'intérêt : « Définir la responsabilité ministérielle, ce n'est « pas seulement développer et vivifier l'esprit de la constitution, c'est, « par la précision même de la sanction, donner au pays des garanties « contre l'arbitraire, c'est le protéger contre des entreprises coupables, « c'est lui assurer, dans une mesure plus considérable, la jouissance « paisible de ses droits. » (J. Off. Débats parl. Ch. des députés 1879. p. 5247)

La proposition Pascal Duprat n'eut pas de suite. Il serait tout à fait désirable qu'elle fût reprise sous telle forme qui paraîtrait convenable, de manière à permettre, sans aucun doute possible, la répression des fautes lourdes d'un ministre coupable d'avoir assumé une tâche trop lourde pour ses épaules.

ner par des peines des faits autres que les crimes prévus et punis par la loi pénale. Si on lui retirait la connaissance de ces crimes, que lui resterait-il donc ?

D'ailleurs, la raison tirée du caractère politique de la Haute-Cour ne porte pas : « La Politique, dans le sens « élevé du mot, n'est pas la lutte personnelle des partis, « c'est l'application générale des mesures de direction « et de surveillance pour assurer le bon fonctionnement « de la Constitution et des lois de toute nature, y compris « les lois de sûreté de l'Etat, c'est l'action des pouvoirs « publics dans le domaine entier de l'activité nationale ; « la conduite des gouvernants dans l'usage de leur pouvoir revêt donc au premier chef un caractère politique que qui s'étend à la faute même personnelle si elle est « commise dans l'exercice de la fonction (1). »

Et c'est sans aucun doute possible à bon droit que la Cour de justice s'est, dans un arrêt du 28 janvier 1918, déclarée compétente pour connaître des faits qualifiés crimes par les articles 77 à 81 du Code pénal qu'un ancien ministre était accusé devant elle d'avoir commis dans l'exercice de ses fonctions.

Section IV. — DE LA PROCÉDURE

LOI DU 5 JANVIER 1918.

HISTORIQUE. — TRAITS GÉNÉRAUX.

La loi de procédure annoncée par le deuxième paragraphe de l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 n'existe que depuis le 5 janvier 1918, en ce qui concerne le Président de la République et les Ministres. Les propositions antérieurement déposées sur la matière n'avaient pas abouti.

Encore la loi du 5 janvier ne fut-elle votée qu'à l'oc-

(1) Cour de justice. Audience du 28 janvier 1918. J. Off. du 30 janvier. Réquisitions du Procureur général, p. 12.

casion du procès intenté à un ancien ministre de l'Intérieur, M. Malvy et elle est postérieure à sa mise en accusation.

Elle ne fait que régler le mode de procéder devant la Cour de justice, laissant délibérément de côté notamment tous les graves problèmes que susciterait un procès criminel intenté au chef de l'Etat, dont le rapporteur de la loi devant le Sénat, M. Pérès, a écrit qu'ils étaient « les plus délicats problèmes du droit public ». Et il ajoutait : « Il faudra les résoudre et votre commission les examinera. » — Si l'on se souvient que les lois de 1889 et de 1918, annoncées depuis de longues années, n'ont été votées que sous l'impérieuse nécessité des événements, il est permis d'accueillir avec quelque scepticisme la promesse de l'honorable rapporteur.

Nous avons vu toutefois, à propos de la Cour de justice connaissant des attentats à la sûreté de l'Etat, que l'absence de dispositions législatives en fixant les détails ne saurait paralyser le jeu d'une institution dont le principe est posé par la loi constitutionnelle (1). — En cas de mise en accusation du chef de l'Etat, ou bien une loi de procédure spéciale serait, conformément aux précédents de 1889 et 1918, rapidement discutée et votée, ou bien le Sénat comblerait lui-même, s'il y avait lieu, et dans les cadres de la loi du 5 janvier 1918, les lacunes de sa procédure.

MISE EN ACCUSATION.

La Constitution ne contient, sur la matière, qu'une seule disposition à l'égard du chef de l'Etat. C'est à la Chambre des députés seule qu'appartient le droit de met-

(1) Voir l'article cité du *Matin*, 4 déc. 1917, de M. le professeur Berthélemy.

tre en accusation devant le Sénat le Président de la République.

C'est une règle analogue qui est posée au sujet de la mise en accusation des ministres. Mais ici les termes dont se sert l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 sont légèrement différents. Tandis que parlant du Président de la République, cet article dispose qu'il « ne peut être mis en accusation *que* par la Chambre des députés », parlant des ministres, il dit qu'ils « *peuvent* être mis en accusation par la Chambre des députés. »

Cette prérogative est-elle exclusive ? Ou bien le gouvernement qui peut constituer le Sénat en Cour de justice pour connaître des attentats à la sûreté de l'Etat, la partage-t-il avec la Chambre des députés ?

Peut-il saisir lui-même directement la Cour de justice ? Non, répond-on presque unanimement. L'article 12 éclairé par les travaux préparatoires de l'Assemblée nationale ne laisse pas de doute à cet égard.

Mais est-il au moins autorisé à suggérer à la Chambre l'initiative des poursuites ?

La question est plus délicate. Elle a été posée devant la Chambre elle-même. A la Séance du 5 juin 1899, le Président de l'Assemblée donna lecture d'une lettre adressée par le garde des sceaux, qui après avoir rappelé un récent arrêt de la Cour de Cassation, ajoutait :

« Le fait dont l'existence est ainsi constatée à la charge
« d'un ancien ministre par l'arrêt de la Cour, paraît
« tomber sous le coup des articles 114 et suivants du
« Code pénal. D'autre part, l'article 12 de la loi consti-
« tutiônnelle du 16 juillet 1875 dispose, § 2, que les mi-
« nistres *peuvent être mis en accusation par la Cham-*
« *bre des députés pour crimes commis dans l'exercice de*
« *leurs fonctions. — En ce cas, ils sont jugés par le Sé-*
« *nat.*

« Dans ces conditions, le gouvernement a l'honneur
« de vous demander de saisir la Chambre, à laquelle il

« appartient, conformément à l'article 12 susvisé, de décider s'il y a lieu à renvoi devant le Sénat. »

M. Ribot fit immédiatement des réserves sur cette procédure et revendiqua le droit d'initiative de la Chambre :

« Il s'agit en ce moment, dit-il, d'une prérogative de la Chambre, M. le Président du conseil a cru devoir communiquer à la Chambre l'arrêt de la Cour de cassation ; je ne sais pas si cela est conforme aux précédents. Mais M. le Président annonçait tout-à-l'heure que la lettre de M. le garde des sceaux allait être renvoyée à l'examen des bureaux. Eh bien, je ne crois pas qu'il y ait lieu à cette procédure, et cela pour une raison bien simple, c'est qu'il n'appartient pas au gouvernement de provoquer, de mettre en mouvement la procédure de mise en accusation d'un ministre. La Chambre, devant qui les ministres sont responsables a le droit, mais elle seule a le droit de les mettre en accusation... Je revendique le droit de la Chambre. Si en ce moment on renvoie aux bureaux la lettre de M. le garde des sceaux, que pourront faire les bureaux ? S'ils prennent l'initiative d'une demande de mise en accusation, c'est alors le gouvernement qui aura mis en accusation ses prédécesseurs. Il n'en a pas le droit. Quand une proposition aura été faite, elle sera discutée, renvoyée aux bureaux, mais elle sera renvoyée comme un acte de l'initiative parlementaire et non pas comme un acte du gouvernement (1). »

Une discussion assez confuse suivit. Elle fut close par un ordre du jour dans lequel la Chambre, évitant de définir nettement l'étendue de sa prérogative, se contentait de « donner acte au gouvernement de sa communication. »

(1) Chambre Sess. ordin. de 1899. Séance du 5 juin. J. Off. du 6 juin. 1899.

La thèse de M. Ribot nous paraît avoir été absolument conforme à la vérité constitutionnelle. L'article 12 parlant de la mise en accusation des ministres devant le Sénat ne parle pas d'autre accusateur possible que la Chambre. La lettre adressée par le garde des sceaux au Président de l'Assemblée constituait en fait une véritable initiative de mise en accusation devant le Sénat de l'ancien ministre incriminé. Or cette initiative n'appartient pas au Pouvoir exécutif, auquel par contre est réservé le droit de saisir, s'il le juge opportun, les tribunaux de droit commun.

Cette thèse fut encore récemment affirmée à la séance de la Chambre du 28 novembre 1917 : malgré l'appel pressant de plusieurs députés, le Président du conseil refusa en ces termes de prendre parti dans la discussion d'une proposition de mise en accusation d'un ancien ministre : « La Chambre exerce une prérogative qui lui est propre. Elle a le privilège, elle a le droit de mettre un ministre ou un ancien ministre en accusation. C'est sa prérogative ; je n'ai pas à intervenir (1). »

Nous ajouterons toutefois qu'une semblable intervention nous paraîtrait régulière, si le président du conseil s'exprimait non pas en tant que chef du gouvernement ou par l'organe de son garde des sceaux, mais en tant que député, chef de la majorité et *leader* de la Chambre.

Si le gouvernement ne saurait saisir la Chambre d'une demande de mise en accusation ni d'un ministre ou ancien ministre, ni naturellement du Président de la République, à plus forte raison cela est-il impossible à un simple particulier : le Président de la Chambre laissa sans réponse une signification du 24 novembre 1880 par laquelle M. Chauvin, gérant du *Petit Parisien*, lui dénonçait, à fin de poursuites devant le Sénat, le général de Cissey, ancien ministre de la guerre.

(1) Chambre. Session de 1917. Séance du 28 novembre. J. Off. du 29 novembre 1917, p 3082.

Déposée par un membre de la Chambre, la demande de mise en accusation est recevable. En l'absence de toutes dispositions fixant le mode de procéder, le règlement de l'assemblée lui est applicable : elle est traitée comme une proposition de résolution ordinaire et, sauf bénéfice de l'urgence, elle est renvoyée à la commission d'initiative. — Cette proposition de résolution peut être déposée comme conclusion d'une interpellation (séance du 14 janvier 1895).

La demande de mise en accusation peut également émaner d'une commission d'enquête et résulter de ses travaux, comme ce fut le cas en 1879. Elle peut aussi être déposée par une commission élue spécialement à cet effet. Et rien ne s'oppose, légalement, à ce que ce soit le ministre ou ancien ministre incriminé, si d'ailleurs il est membre de la Chambre, qui prenne l'initiative de la nomination de cette commission — c'est-à-dire, en fait, des poursuites contre lui-même (1).

INSTRUCTION.

Nous avons dit que la loi du 5 janvier 1918 réglant la procédure du jugement du Président de la République et des ministres par le Sénat laisse de côté tout ce qui a trait à l'instruction et à l'accusation. Cette omission est volontaire.

La Chambre des députés, en l'absence de toute loi déterminant le mode de procéder, avait, le 28 novembre 1917, usé de la prérogative qu'elle tient de l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 et mis en accusation un ancien

(1) Le fait s'est produit à la séance du 22 novembre 1917, où M. Malvy, ancien ministre de l'intérieur, demanda et obtint l'élection d'une commission chargée de rechercher s'il y avait lieu de mettre en accusation, pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, un ancien ministre de l'intérieur. — Le cas est étrange, mais parfaitement légal,

ministre en le renvoyant devant le Sénat pour y être jugé (1).

Cette mise en accusation avait été, de propos délibéré, ordonnée sans enquête, information ni instruction d'aucune sorte. Aucun organe n'avait été désigné pour suivre et soutenir l'accusation devant la Cour de justice.

Le président du Sénat ayant, par une lettre de la Chambre, été saisi de la résolution de celle-ci, la Haute-Assemblée fut un moment dans un embarras singulier.

Malgré les circonstances étranges, la mise en accusation par la Chambre d'un ancien ministre pour crimes commis dans l'exercice de ses fonctions, prononcée en vertu d'une disposition constitutionnelle, était régulière et devait être reçue. La Constitution n'oblige pas en effet la Chambre à apporter des justifications à l'appui de ses accusations et, faute de procédure fixée par la loi, les députés avaient pu régulièrement suivre celle qui leur avait paru la plus convenable (2).

Mais le Sénat n'en était pas moins empêché de statuer utilement en l'état sans que sa procédure eût été réglée. Il eût pu décider, comme l'avait fait la Chambre, de régler lui-même cette procédure. Cela eût été, nous l'avons

(1) Voir. Chambre des députés, séance du 28 novembre 1917, J. Off. du 29 novembre p. 3060 et suivantes

(2) V. Cour de justice. Arrêt du 29 janvier 1913.

« Sur la recevabilité :

« Attendu que l'article 12, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle « du 16 juillet 1875 donne à la Chambre des députés le droit de mettre « les ministres en accusation pour crimes commis dans l'exercice « de leurs fonctions ; que ces articles de loi n'imposent aucune forme « de procédure pour la mise en accusation ; ... qu'il appartient, dès « lors, à la Chambre des députés, agissant dans la plénitude des pouvoirs qu'elle tient de la loi constitutionnelle, d'apprécier s'il convient « de mettre les ministres en accusation sans instruction ni enquête « préalables et qu'aucune fin de non-recevoir ne saurait être tirée de « cette forme de procéder ; que par suite, en la forme, la Cour de justice est régulièrement saisie. »

vu, conforme aux principes et aux précédents et, de plus, en évitant, les passions étant encore toutes vives, de soulever à nouveau certaines controverses, cela eût peut-être été opportun (1).

Mais la Haute-Assemblée, guidée par un scrupule juridique louable encore peut-être que superflu, suivit une autre voie.

La communication officielle de la résolution de la Chambre des députés fut réservée, et un sénateur, M. Simonet, déposa immédiatement sur le bureau de l'Assemblée une proposition de loi sur la procédure à suivre « en « matière de mise en accusation, d'instruction et de juge-
« ment du Président de la République et des ministres
« devant le Sénat constitué en Cour de justice pour cri-
« mes commis dans l'exercice de leurs fonctions. »

Cette proposition avait été déposée le 29 novembre ; le 6 décembre, M. Pérès présentait son rapport au nom de la Commission chargée de l'examiner.

Le texte proposé différait profondément de celui de M. Simonet.

La Commission en effet avait décidé de « limiter son
« examen à certaines dispositions dont le vote apparaissait
« particulièrement urgent, et de renvoyer à une date
« ultérieure la discussion de celles qu'il n'était pas indis-
« pensable de transformer immédiatement en texte légis-
« latif (1). »

(1) M. le Professeur Berthélemy dans une consultation parue dans le *Matin* du 3 décembre 1917, s'exprimait à ce propos en ces termes :

« Doit-on faire une loi ? On le peut certes ! Mais on peut également
« s'en passer, et pour trois raisons, il paraît préférable qu'on s'en
« passe.

« La première, c'est qu'il faut se hâter et faire cesser le plus tôt
« possible l'agitation vaine faite sur la responsabilité d'un ministre

« La deuxième, c'est la crainte d'entendre reprocher au Parlement, si
« loyalement qu'il procède, d'avoir fait une loi de circonstance.....

« La troisième raison, c'est qu'il faut se garder de compliquer inutilement le rôle de la Chambre. »

C'est ainsi qu'étaient disjoints aussi les articles déterminant la procédure devant la Chambre des députés. Ces articles, expliquait le rapporteur, ne pouvaient plus avoir d'effets utiles dans l'affaire en cours, déjà engagée : dans ces conditions, ajoutait-il, « il est inutile de laisser se
« produire, en ce moment, au lendemain d'un débat
« passionné, une discussion au cours de laquelle la Cham-
« bre serait peut-être contrainte de reconnaître qu'elle a
« agi précipitamment en refusant de procéder à l'instruc-
« tion que comportait son rôle de juridiction d'instruc-
« tion. »

Mais à l'occasion justement de la procédure de l'instruction, ce débat qu'on avait voulu éviter eut lieu, avec beaucoup d'ampleur, au Sénat d'abord, ensuite à la Chambre.

On avait bien pu disjoindre les dispositions relatives à la procédure de la mise en accusation proprement dite, procédure qui sans aucun doute doit se dérouler devant la Chambre des députés. Mais, quel que fût le désir de la commission sénatoriale d'éviter tout ce qui, ayant trait aux attributions de la Chambre, eût été de nature à susciter un conflit avec elle, il ne lui fut pas possible de se dispenser de décider à laquelle des deux assemblées il appartiendrait de procéder à l'instruction.

Et ce n'était pas là un point de détail : selon que l'on décidait que le devoir d'instruire incomberait au Sénat ou à la Chambre, le caractère de l'ensemble de la procédure changeait du tout au tout.

Dans le premier cas, la mise en accusation ordonnée par la Chambre des députés et précédant l'instruction est

(1) Pérès, Rapport fait au nom de la Commission etc... Doc. parlem. n° 399, Sénat. Session ordin. de 1917. Annexe au P. V. de la séance du 6 décembre 1917, p. 3.

un simple réquisitoire introductif d'instance comparable à ceux qui émanent d'un procureur de la République, agissant dans l'intérêt public. La Chambre n'est qu'une dénonciatrice, et si préalablement, elle a procédé à une enquête, cette enquête n'a pu avoir un caractère judiciaire (1). Qu'à si, ultérieurement, les charges dont elle a été saisie ne paraissent pas à la commission sénatoriale d'instruction mériter d'être retenues et si cette instruction ne fait apparaître aucune charge nouvelle, une ordonnance de non-lieu terminera l'affaire, qui ne se présentera jamais au jugement du Sénat tout entier.

Dans le second cas, la mise en accusation équivaut à l'arrêt de renvoi prononcé par une Chambre des mises en accusation. La Chambre des députés a déjà procédé judiciairement, elle a recueilli des faits et des témoignages par tous les moyens que lui donne son caractère de juge d'instruction.

Et c'est sur cette procédure judiciaire qu'elle s'appuie pour prendre sa résolution de mise en accusation, résolution qui, ainsi, équivaut déjà en quelque manière à un premier jugement au fond et comme à une présomption de culpabilité de l'accusé. Le Sénat n'est plus ici qu'une sorte de jury, tenu en tous les cas de juger l'affaire déjà engagée par la Chambre et de la clore par un arrêt définitif.

Les discussions qui eurent lieu, à ce sujet, devant les deux assemblées tirèrent un caractère confus du fait que la question n'était point entière : l'ancien ministre mis en accusation par la Chambre avant le dépôt de la proposition de loi de procédure l'avait été sans instruction d'au-

(1) De même le Procureur de la République, lorsqu'un fait criminel arrive à sa connaissance peut procéder à une information extrajudiciaire.

Mais lorsqu'il aura introduit l'instance, son rôle sera terminé et c'est le juge qui procèdera à l'instruction judiciaire.

cune sorte, et le rapporteur de la résolution d'accusation s'était exprimé ainsi :

« Elle a estimé (la commission) que la possibilité
« d'une instruction impliquait inéluctablement le droit
« de rendre à la fois une ordonnance de renvoi et une
« ordonnance de non-lieu, c'est-à-dire de juger, ce qui
« est contraire au texte formel de l'article 12 qui réserve
« ce droit au Sénat seul. En se reportant par ailleurs aux
« premières lois constitutionnelles de la période révolu-
« tionnaire qui ont institué une Haute-Cour de justice, la
« commission a acquis la certitude qu'il était dans la
« pensée de leurs auteurs qu'en pareille matière l'instruc-
« tion, comme l'indique d'ailleurs le dernier paragraphe
« de l'article 12, suit l'accusation et ne la précède pas.

«... Précisément pour cela la Chambre ne préjuge en
« rien le fond ; elle le réserve tout entier à la Haute-Cour.
« La Chambre agit non pas comme juge d'instruction,
« mais comme ministère public, dans l'intérêt public (1). »

Ce fut pourtant la thèse contraire, celle de l'instruction précédant la mise en accusation, qui fut adoptée par la Commission sénatoriale. Son texte, réglant la procédure devant le Sénat, était muet sur l'instruction et supposait par suite qu'elle se déroulait devant la Chambre. Et le rapporteur, M. Pérès, écrivait :

« Le texte même de l'article 12 de la loi constitution-
« nelle du 16 juillet 1875, en conférant à la Chambre des
« Députés le droit de *mettre en accusation* soit le Prési-
« dent de la République, soit les Ministres, et en déclarant
« qu'ils sont *jugés* par le Sénat, établit, à n'en pas douter,
« que chacune des deux Assemblées a un pouvoir spécial
« et un rôle différent.

« A la Chambre, est réservé le droit de déférer les

(1) Cité par M. H. Chéron. Sénat, séance du 7 déc. 1917. J. Off. du 8 décembre. Débats parl. Sénat. p. 1025.

« accusés à la seule juridiction compétente, qui est le
« Sénat ; au Sénat, l'obligation de juger. La Chambre des
« Députés remplit donc en l'espèce, et nécessairement, le
« rôle de Chambre de mise en accusation ; comme la
« Commission du Sénat dans l'espèce de la loi de 1889.
« Sa décision souveraine ne peut être l'objet d'un recours
« quelconque devant n'importe quelle juridiction. La
« mise en accusation prononcée, le juge saisi doit juger ;
« il condamnera ou il acquittera les prévenus suivant qu'il
« les reconnaîtra coupables ou non, - mais il ne peut pas
« subordonner à une nouvelle décision d'un juge d'ins-
« truction ou d'une Chambre d'accusation l'examen du
« procès au fond. Régulièrement saisi par la décision qui
« lui renvoie le jugement de l'affaire, le Sénat ne peut,
« pas plus qu'un juge ordinaire, se refuser à juger. (1) »

Le système de la Commission trouva des adversaires décidés (2) qui lui opposèrent l'application pure et simple aux personnes accusées par la Chambre des règles édictées en matière d'instruction par la loi du 10 avril 1889.

Ils firent observer que dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, on ne pouvait priver les accusés devant la Haute-Cour des garanties que le droit commun accorde à tout prévenu. Nul ne peut être traduit pour crime devant la Cour d'Assises avant qu'une instruction préalable n'ait fourni des présomptions suffisantes de sa culpabilité. Cette instruction confiée à un magistrat, distinct d'ailleurs du ministère public qui a introduit l'instance, aboutit soit à une ordonnance de non-lieu, soit à une ordonnance de renvoi devant la Chambre des mises en accusation. Celle-ci examine à son tour si les éléments de l'instruction suffisent à légitimer le renvoi devant le jury.

(1) Rapport précité

(2) Notamment dans la personne de M. Chéron. Voir séance du Sénat du 7 décembre 1917. J. Off. du 8 décembre. Débats parl. Sénat p. 1018 et seq.

Le prévenu a ainsi, avant d'être traduit devant la juridiction de jugement, la triple garantie de l'information extra-judiciaire à laquelle se livre ordinairement le ministère public, de l'instruction proprement dite, et de l'examen de son cas par la Chambre des mises en accusation. Cette garantie a été maintenue par la loi de 1889 au profit des personnes poursuivies devant le Sénat pour attentat à la sûreté de l'Etat. La refuser au Président de la République, la refuser aux ministres prévenus de crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions constitue une violation manifeste des règles par lesquelles notre législation s'efforce de sauvegarder la liberté des personnes et de prévenir les accusations téméraires.

En 1830 d'ailleurs, encore que le procès des ministres de Charles X eût été instruit dans les formes par une commission de la Chambre qui prononça un véritable arrêt de renvoi devant la Cour des pairs, celle-ci, tenant pour inopérante l'instruction faite par la Chambre nomma trois pairs instructeurs : le président Pasquier et MM. de Pontécoulant et Bastard. La nouvelle instruction terminée, la Cour des pairs se réunit en Chambre d'accusation et renvoya les débats à une date qu'elle fixa.

Les précédents sont donc contraires au système de la Commission, poursuivaient les partisans de l'instruction confiée au Sénat : et ce système entraîne des conséquences inadmissibles. C'est ainsi que, si au cours des débats ou pendant l'information supplémentaire qui a pu être prescrite, des complicités ou faits connexes se révèlent, il est prévu que « la Cour de justice peut ordonner qu'il « sera sursis au jugement jusqu'à ce qu'il ait été procédé « à l'occasion des faits susvisés à l'instruction dans les « conditions prévues par les articles 8 à 14 de la loi du « 10 avril 1889 (1). »

(1) Art. 9 § 3 du projet de la Commission sénatoriale, devenu loi du 5 janvier 1918.

D'où ce résultat étrange : « Si l'accusé est tout seul,
« il n'aura pas les garanties d'instruction et de mise en
« accusation de la loi de 1889. S'il a le bonheur d'avoir
« un complice, ils auront tous les deux ces garan-
« ties (1). »

Ces arguments ne touchèrent pas le Sénat qui adopta intégralement le texte proposé par sa commission.

Ils furent repris par la commission de la Chambre, dont le rapporteur M. Leredu critiqua très vivement le texte sénatorial et établit une contre-proposition calquant la procédure à suivre devant le Sénat juge des ministres sur celle en usage devant le Sénat connaissant des attentats à la sûreté de l'Etat. Et l'article 4 de la contre-proposition disposait notamment :

— « Le Sénat... ordonne qu'il sera procédé à l'instruction par la Commission prévue à l'article 7 de la loi du 10 avril 1889 et dans les conditions édictées dans les articles 8 à 14 de cette même loi (2). »

Ces dispositions furent attaquées en séance par plusieurs députés et particulièrement M. Paul Meunier, qui revendiqua la prérogative de la Chambre : prérogative qui, dans le système de la commission, pouvait être mise en échec par la commission sénatoriale d'instruction, au cas de non-lieu ordonné par celle-ci.

« Un arrêt de mise en accusation, poursuivait l'orateur, prononcé par vous, en séance publique, à l'unanimité sera mis à néant, révoqué, déchiré, par une commission de neuf membres du Sénat statuant à huis clos. »

La Chambre, désireuse d'éviter le conflit avec le Sénat, abandonna le système qu'elle avait paru adopter lorsque le 28 novembre 1917, elle avait, sans aucune instruc-

(1) Chéron, discours cité, J. Off. 8 déc. 1917. Déb. parlam. Sénat, p. 1026.

(2) Rapport au nom de la Commission de la législation civile et criminelle, etc. Doc. parl. n° 4105. Chambre des députés. Session de 1917.

tion préalable, décrété d'accusation M. Malvy ; elle repoussa par 256 voix contre 190 les conclusions de sa commission et fit sien le texte sénatorial qui acquit ainsi force de loi.

Il appartient donc à la Chambre de procéder à l'instruction préalablement à la mise en accusation et le Sénat une fois saisi, est tenu de procéder au jugement (1).

Malgré les forts arguments en faveur de la thèse contraire, il nous paraît que le système définitivement adopté est le plus conforme au texte et à l'esprit de la constitution. L'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, en conférant à la Chambre le droit de *mettre en accusation* et au Sénat le droit de *juger* le Président de la République et les ministres, a bien entendu établir que chacune des deux assemblées « a un pouvoir spécial et un rôle différent. » La détermination de ce pouvoir et de ce rôle doit, semble-t-il, en l'absence de précisions données par le texte constitutionnel, être cherchée dans le droit commun : or, le droit commun, en matière de grand criminel, confie à deux juridictions bien distinctes, la Chambre des mises en accusation et la Cour d'assises, le soin, d'une part, de déterminer après enquêtes multiples l'étendue et la gravité des faits pesant sur un prévenu et celui, d'autre part, de prononcer le jugement définitif.

Chambre des mises en accusation, c'est bien là, croyons-nous, le rôle de la Chambre des députés (les termes mêmes de l'article 12 : les ministres peuvent être *mis en accusation*... ne l'indiquent-ils pas ?) et le Sénat doit tenir celui de Haute Cour d'assises. Et nous estimons qu'il serait tout-à-fait contraire à la loi constitutionnelle qu'une commission sénatoriale pût, ne fût-ce que dans

(1) On a fait remarquer que, dans l'affaire actuellement en cours cette instruction n'existe pas. Il n'y a même pas eu d'information sommaire. Mais — on l'a fait remarquer à la tribune du Sénat — de ce qu'une Chambre des mises en accusation a négligé son devoir, il ne s'ensuit pas que l'arrêt de renvoi rendu par elle soit inexistant et que la Cour d'assises ne soit pas pleinement saisie.

des cas exceptionnels, tenir en échec une décision prise par l'ensemble de la Chambre des députés, agissant dans la plénitude de ses pouvoirs.

Il est seulement permis de regretter que la loi du 5 janvier 1918 ait été discutée et adoptée à propos d'une affaire déterminée et surtout après que la résolution de mise en accusation votée par la Chambre ne laissait plus la question entière. Les adversaires du projet du Sénat, en invitant la Chambre à ne pas se déjuger et à conférer à la Cour de justice les pouvoirs d'instruction, avaient l'intention louable d'assurer aux prévenus les garanties de droit commun que, dans l'espèce, la suppression de toute instruction a fait disparaître. Sans doute l'inconvénient est moindre lorsque — comme dans le procès en cours — c'est l'accusé qui a demandé lui-même sa mise en accusation. Mais qu'une affaire se présente où le ministre mis en accusation le soit, contre son gré, par une Chambre croyant vraiment à sa culpabilité, l'absence d'instruction serait critiquable. Il faut souhaiter — sans beaucoup y croire — que, sans attendre d'y être forcé par les circonstances, le Parlement comblera la lacune de la loi du 5 janvier 1918 par des dispositions législatives qui confieront expressément à la Chambre les pouvoirs d'instruction qui ont été refusés au Sénat et détermineront en même temps les règles obligatoires d'usage de ces pouvoirs,

MINISTÈRE PUBLIC.

Ce n'est pas seulement la question de l'instruction qui, lors de la discussion de la loi du 5 janvier, souleva des questions d'opportunité et des problèmes de droit public qui furent débattus dans les deux Chambres : la question de l'organisation du ministère public en posait de semblables.

Que si — comme dans le système définitivement adop-

te — l'on reconnaissait à la Chambre, avec les pouvoirs d'accusatrice, le droit de déterminer les éléments de l'accusation, ne convenait-il pas de lui confier en même temps la charge de suivre et de soutenir, par l'organe de commissaires, cette accusation devant le Sénat ?

C'est ce qui fut fait en 1830. Et l'enceinte du Luxembourg retentit alors des éclats de la parole de Béranger, de Persil et de Madier de Montjau requérant, au nom de la Chambre, contre les derniers ministres de Charles X.

La Commission sénatoriale, encore qu'elle eût implicitement admis que le rôle de Chambre des mises en accusation appartenait à la Chambre des députés, n'alla pas jusqu'au bout de sa logique. Pour des raisons de circonstance et d'opportunité plutôt que de principes, elle adopta, pour l'organisation du ministère public, un système mixte que son rapporteur exposait et justifiait ainsi (1) :

« Il ne pouvait y avoir de discussion sur la nécessité
« d'instituer devant la Haute-Cour un ministère public.
« Mais à qui devait revenir le droit de désigner ce magistrat ? Était-ce à la Chambre des Députés, en sa qualité même d'accusateur ? Était-ce au Sénat, saisi pour juger, ou bien convenait-il de laisser au Gouvernement
« et spécialement au Ministre de la Justice le soin de
« déléguer un de ses substituts pour remplir ces fonctions ? D'autre part, ce magistrat devait-il nécessairement appartenir au parquet ?

« Votre Commission a pensé qu'aucune de ces suggestions n'était à retenir. N'y aurait-il pas lieu de craindre, si la désignation de ce magistrat était faite par la Chambre, que son indépendance ne fût pas complète, que sa désignation ait été dictée par des considérations d'ordre politique, influencée par les débats passionnés auxquels pouvait avoir donné lieu devant la Chambre la

(1) Pérès, *Rapport cité*, p. 5.

« mise en accusation ? Son impartialité même ne pourrait-elle pas prêter à discussion ?

« D'autre part, le Sénat, en désignant lui-même le ministère public, apparaîtrait comme pouvant lui inspi-
« rer les réquisitions qu'il aurait à prendre.

« Il était encore moins possible de déléguer au Gouvernement le droit de faire cette désignation, si l'on
« considère la qualité des inculpés devant la Haute-Cour,
« contre lesquels le magistrat devra requérir. Ce sera,
« en effet, soit un Ministre d'hier, soit des Ministres en
« exercice, peut-être même le Gouvernement tout entier
« ou le Président de la République, qui seront accusés
« de crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.
« Serait-il prudent de laisser à l'accusé ou à des collègues
« de l'accusé le soin de désigner celui qui doit être l'or-
« gane de la loi et ne doit obéir qu'aux ordres de sa
« conscience ?

« La désignation d'un membre du Parquet, qui, en
« toute circonstance, est dans l'exercice de ses fonctions
« normales sous la dépendance du Gouvernement et doit
« exécuter les instructions du Garde des Sceaux, tout au
« moins dans ses réquisitions écrites, ne risquerait-elle pas
« de donner prise à la critique en raison même de ses
« liens de dépendance habituels vis-à-vis du Gouverne-
« ment ?

« Dans une situation aussi exceptionnelle, il a paru à
« votre commission, que l'intérêt supérieur de la justice
« conseillait de confier à la plus haute compagnie judi-
« ciaire de notre pays, à celle qui est la gardienne jalouse
« des règles de notre droit, le soin de désigner, parmi ses
« membres inamovibles, les magistrats appelés à requé-
« rir, dans l'intérêt de la loi devant la Haute-Cour. Par-
« venus aux plus hauts échelons de la hiérarchie judi-
« ciaire, protégés par leur inamovibilité, étrangers aux
« luttes politiques, désignés par leurs pairs, les élus n'ap-

« paraîtront-ils pas comme présentant toutes les garanties
« d'indépendance, de savoir et de caractère ? D'autre
« part, pour les soustraire encore davantage aux influen-
« ces que les passions politiques ambiantes pourraient
« exercer sur l'esprit aussi bien des magistrats électeurs
« que sur celui des magistrats élus, si le choix était fait
« en vue d'un procès déterminé, votre commission a
« pensé que l'institution de ce ministère public devait
« être permanente, et, par assimilation à ce qui se passe
« pour la commission d'instruction de la Haute-Cour, la
« cour de cassation procédera annuellement, et à une date
« déterminée, à la désignation du ministère public que
« nous instituons (1).

« Mais la présence indispensable de ce ministère pu-
« blic auprès de la Haute-Cour ne nous a pas paru s'op-
« poser au droit, pour la Chambre accusatrice, d'inter-
« venir dans les débats par des commissaires spécia-
« lement désignés par elle. Cette disposition purement
« facultative, mais conforme à la tradition historique,
« permettra à la Chambre des députés, si elle veut en
« user, d'exposer, par l'organe de ses représentants, les
« raisons qui ont motivé la mise en accusation et de faire
« présenter, soit au cours des informations complémen-
« taires que la Haute-Cour pourrait ordonner, soit au
« cours des débats publics, toutes conclusions et observa-
« tions, étant bien entendu que le droit de requérir appar-
« tient un seul ministère public. » (2)

Le système de la commission fut, devant le Sénat, combattu par M. Simonet, auteur de la proposition initiale, proposition qui faisait remplir les fonctions de ministère public par des commissaires de la Chambre.

Que si, d'une part, argumentait l'honorable sénateur,

(1) Art. 2. du projet de la Commission, devenu loi du 5 janvier 1918. Voir aux annexes le texte de cette loi.

(2) Art. 9.

il est naturel que, devant la Cour de justice constituée par décret du Président de la République pour connaître des attentats à la sûreté de l'Etat, ce soit un magistrat nommé lui aussi par décret qui remplisse les fonctions du ministère public, d'autre part et parce que justement c'est à l'accusateur qu'il appartient de suivre et de soutenir l'accusation devant le juge, devant le Sénat jugeant un ministre accusé par la Chambre, ces fonctions de ministère public ne sauraient être confiées à un magistrat qui, quelle que soit son indépendance, appartiendra toujours à la hiérarchie judiciaire et par là dépendra de l'Exécutif.

« Entre la Chambre et le Sénat, il n'y a pas, dans la « circonstance, ajoutait M. Simonet, place pour le gouvernement... »

« Comment admettre qu'un magistrat, à quelque degré « de la hiérarchie judiciaire qu'il ait pu s'élever, puisse « réquerir contre le Président de la République, contre « le garde des sceaux, contre un ministère en exercice, « alors que peut-être c'est ce Président de la République, « c'est ce garde des sceaux qui ont signé le décret de sa « nomination, ou qui demain pourraient le récompenser « ou le frapper ? »

« Et a-t-on pensé à la situation de ce haut magistrat, organe du ministère public près la Cour de justice, à qui par conséquent l'on ne peut refuser l'entière « indépendance de ses conclusions écrites ou verbales et « qui pourrait se trouver amené à renoncer à l'accusation comme non fondée, sans pouvoir en référer même « à l'accusateur initial, qui est la Chambre des députés ? »

Et l'orateur de citer à l'appui de sa thèse le précédent de 1830 que nous avons rappelé et ceux aussi des propo-

(1) L'article 2 de la proposition de 1879 rédigée par M. H. Brisson disposait : « Trois commissaires pris dans la Chambre des députés « seront nommés par elle au scrutin de liste pour faire toutes réquisitions nécessaires, suivre, soutenir et mettre fin à l'accusation devant le Sénat. »

sitions de loi de 1879 (1) et 1889 qui, toutes deux, confiaient à des députés commis par la Chambre le soin de requérir devant le Sénat contre les ministres mis en accusation.

Ce système, conséquence nécessaire d'après M. Simonet du caractère d'accusatrice appartenant à la Chambre, avait de plus, au yeux de l'orateur, l'avantage d'obliger celle-ci à prendre la responsabilité de ses accusations. Elle était ainsi amenée à ne renvoyer devant le Sénat que des accusés à la culpabilité desquels elle croyait : les mises en accusation n'étaient pas prononcées à la légère ou par complaisance ; les procès en Haute-Cour ne risquaient pas d'être multipliés au détriment du repos public.

L'article 9 du projet de la Commission prévoyait, il est vrai, la désignation facultative par la Chambre d'un commissaire et de deux commissaires-adjoints chargés « de suivre l'accusation et présenter toutes observations et conclusions. »

Mais le même article disait expressément d'autre part : « Les fonctions de ministère public sont remplies par le « procureur général qui seul requiert au nom de la loi. » Et M. Simonet de s'écrier :

« Voilà, messieurs, des représentants du peuple, des « députés accusateurs, en face du magistrat inamovible « qui seul remplit les fonctions de ministère public. « Comment, vous allez mettre en face, avec des attributions et des pouvoirs inégaux, deux caractères, deux « esprits dont on peut dire qu'ils sont les plus antinomiques du monde : l'esprit et le caractère du juriste et « l'esprit et le caractère de l'homme politique ?... N'est-il « pas évident que les deux éléments auront chance de « se trouver en perpétuel conflit et de s'y épuiser tous « les deux ? Dans votre système, que sera le délégué de « la Chambre ? Un compare humilié, mécontent et je « vous assure que vous préparez pour l'avenir, avec ce

« système, s'il était admis, des séances de la Cour de justice dont, peut-être, nos enfants n'auront pas lieu d'être fiers. » (1)

Malgré ces funestes prophéties, et l'orateur ayant d'ailleurs déclaré ne pas vouloir retarder le vote de la loi, le Sénat, désireux de hâter la solution d'une affaire qui agita le pays, suivit sa commission sur la question du ministère public comme sur celle de l'instruction et, à l'unanimité, accepta ses propositions.

Devant la Chambre, le débat relatif au ministère public ne revêtit point la même ampleur que le débat relatif à l'instruction ; peu de députés semblèrent se soucier d'accepter le dangereux honneur de soutenir l'accusation, honneur que voulait leur offrir M. Simonet. *Timeo Danaos...* pensaient la plupart.

C'est à propos d'un à-côté seulement que le débat fut soulevé : la Commission de la Chambre proposait, comme le Sénat, de réserver le rôle de procureur général près la Haute-Cour à un magistrat appartenant à la Cour de Cassation ; mais tandis que le Sénat le faisait déléguer annuellement, ainsi que les deux avocats généraux, par la Cour suprême, parmi ses membres inamovibles, la Commission, elle, proposait qu'il fût *ex officio* le procureur général près cette cour : ce haut magistrat eût désigné annuellement, parmi les membres de son parquet, ses avocats généraux (2).

Et le rapporteur critiquait en ces termes l'institution d'un Parquet de la Cour de Justice dont les membres seraient choisis parmi les magistrats inamovibles de la Cour de cassation :

« Au lendemain des audiences où ils auraient vécu

(1) Sénat, séance du 7 déc. 1917. (J. Off. du 8 déc. Débats parl. Sénat p. 102)

(2) Article 2 du projet de la Commission, Leredu, Rapport cité : p. 11.

S. Off. Chambre des députés. 1^{ère} séance du 29 déc. 1917. J. Off. du 30 décembre. Déb. parl. Chambre p. 3693.

« dans la fièvre des débats passionnés, comment la foule
« encore frémissante, accueillerait-elle leur retour à leur
« fauteuil de juges ? »

« La Cour qui les aurait désignés et aurait ainsi engagé
« un peu sa responsabilité, ne risquerait-elle pas de
« partager les défaveurs injustifiées mais possibles, que
« leur réserverait l'opinion publique ? »

Sur ce point encore, la Chambre ne suivit pas sa Commission. Elle refusa de confier les fonctions du ministère public près la Cour de justice à un magistrat amovible, agent du gouvernement. Mais elle n'entendit pas non plus se les attribuer à elle-même et elle adopta le système mixte du texte sénatorial qui acquit ainsi force de loi.

Et ce système, à notre sens, était peut-être en définitive, le meilleur. Sans doute n'est-il pas rigoureusement conforme à la logique des principes, qui eût plutôt voulu que le rôle du ministère public fût tenu par des mandataires de la Chambre accusatrice. Mais comme l'a dit à ce propos M. le professeur Berthélemy (1), on ne saurait légiférer uniquement *in abstracto*, et le cas où la Chambre ne souhaiterait pas soutenir elle-même une accusation portée par elle non-seulement peut être prévu, mais encore il est actuellement sous nos yeux. Et d'ailleurs, il est bon, il est peut-être nécessaire que des magistrats de l'ordre judiciaire aient un rôle dans la procédure devant la Haute-Cour. Les membres du Parlement ne sont point forcément des juristes avertis. Et aux fameuses audiences de la Cour des pairs du Royaume-Uni, les juges du Banc du Roi, de Chancellerie, de l'Echiquier, et des Plaids Communs étaient toujours convoqués, qui donnaient leur avis sur les points de droit.

Tel serait sans doute surtout le rôle du procureur et des avocats généraux en cas de présence à leur côté de commissaires de la Chambre, qui, eux, soutiendraient sur-

(1) Article cité, dans le *Matin* du 4 déc. 1917.

tout l'accusation politique proprement dite. Et c'est là un départ normal d'attributions propre à éviter les conflits redoutés par M. Simonet (1).

Le caractère inamovible, la situation au sommet de la hiérarchie judiciaire et la désignation annuelle des membres du Parquet de la Cour de justice, donnent de leur autorité, de leur impartialité et de leur indépendance des garanties telles qu'on n'en peut imaginer de plus solides. Et quoi de plus souhaitable dans un procès politique, ou dans un procès intenté à un homme politique, que l'autorité, l'impartialité et l'indépendance : C'est la Loi parlant au milieu des passions.

Nous nous sommes étendu avec quelque ampleur sur ces deux questions de l'instruction et du ministère public. Elles constituent les points saillants de la loi du 5 janvier 1918, points qui furent vivement débattus devant le Parlement et qui soulèvent d'ailleurs de délicats problèmes de droit public, puisqu'ils touchent aux rapports des Chambres entre elles.

CONSTITUTION DE LA COUR DE JUSTICE

Il nous suffira maintenant, pour être complet, d'exposer brièvement les détails de procédure réglés par la nouvelle loi (2). Notons dès à présent que l'article 10 et

(1) On peut d'ailleurs se demander si, contrairement à l'opinion de l'honorable sénateur, le Procureur général près la Cour de justice n'est pas, quant à ses réquisitions écrites, dans une certaine dépendance vis-à-vis de la Chambre des députés, comme le Procureur général ordinaire l'est vis-à-vis du garde des sceaux — la plume est servie. La question peut être controversée — Il nous semble cependant que le Procureur général ne saurait renoncer à une accusation sans en référer préalablement à l'accusatrice, à la Chambre.

(2) Loi établissant la procédure à suivre, conformément au dernier paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en matière de mise en accusation, d'instruction, de jugement du Président de la République et des ministres devant le Sénat constitué en Cour de justice, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. — Loi du 5 janvier 1918 — Promulguée au J. Off. du 7 janvier — Voir, en annexe, le texte complet.

« dernier de la loi dispose expressément que « les disposi-
« tions du Code d'instruction criminelle et toutes lois
« générales d'instruction criminelle ainsi que toutes les
« dispositions de la loi du 10 avril 1889 non contraires à
« la présente loi sont applicables devant le Sénat institué
« en Cour de justice pour juger le Président de la Répu-
« blique ou les ministres mis en accusation par la Cham-
« bre des Députés. »

Commentant ce texte, le rapporteur de la Commission sénatoriale écrivait : « C'est d'après les règles de notre
« législation criminelle que seront résolues devant la
« Haute-Cour toutes les difficultés qui se présenteraient,
« notamment en matière d'indivisibilité et de connexité,
« de questions subsidiaires à poser en fin des débats, au
« cas de disqualification des faits reprochés aux prévenus,
« comme aussi au point de vue de l'application des pei-
« nes, qui seront celles prévues par notre Code pé-
« nal (1). » Et ce commentaire est important. Nous ren-
voyons, pour tous les détails de procédure non abordés
par la loi de 1918, aux développements contenus au cha-
pitre II.

« Quand la Chambre des députés a prononcé la mise
« en accusation, soit du Président de la République, soit
« d'un ministre, pour crime commis dans l'exercice de
« ses fonctions, dispose l'article premier, le Sénat, saisi
« par son Président du procès-verbal de la délibération
« de la Chambre des députés déclare se constituer en
« Cour de justice.

« Il ordonne que la délibération de la Chambre des
« députés et toutes les pièces qui y sont jointes seront
« immédiatement transmises par le Président du Sénat au
« procureur général près la Cour de justice. »

Ainsi donc tandis que lorsqu'il est réuni pour connaître
d'un attentat à la sûreté de l'Etat, le Sénat est constitué

(1) Pérès. *Rapport cité*, p. 12.

en Cour de justice par décret, lorsqu'il doit juger le Président de la République ou un ministre, il se constitue lui-même en tribunal sur le vu du procès-verbal de la Chambre relatant la résolution de mise en accusation.

Dans les deux cas d'ailleurs la composition de la Cour reste la même et nous renvoyons sur ce point aux commentaires que nous avons donnés — de la loi de 1889

La première audience est consacrée uniquement à la constitution de la Cour de justice, elle a lieu hors la présence des accusés, et contrairement à ce qui se passe lorsque la Haute-Cour connaît d'un attentat à la sûreté de l'Etat, le réquisitoire du procureur général n'est point lu à cette audience.

Le Sénat en a tiré cette conséquence que les sénateurs absents à cette première audience de la Cour de justice assemblée pour juger une personne mise en accusation par la Chambre des députés, conserveraient le droit de concourir au jugement. Cette décision s'est exprimée par un arrêt en date du 28 janvier 1918 dont voici le texte :

« La Cour,

« Attendu que le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889, rendu applicable à l'instance actuelle par l'article 10 de la loi du 5 janvier 1918, dispose que les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement ;

« Attendu que ce texte applique le principe général de notre droit, inscrit notamment dans l'article 7 de la loi organique du 20 avril 1810, qui exige pour la validité des arrêts la présence des juges à toutes les audiences de la cause ;

« Mais attendu que, si l'article 6 de la loi du 10 avril 1889 prescrit que, dès la première audience, le Sénat entend tout à la fois la lecture du décret qui le constitue en Cour de justice et le réquisitoire du procureur général, il n'en est pas de même sous l'empire de la loi du 5 jan-

vier 1918 qui concerne le cas où l'accusation émane de la Chambre des députés ; qu'en conséquence, la présente audience a été uniquement consacrée à la constitution, hors la présence de l'accusé, du Sénat en Cour de justice ; qu'ainsi l'examen de l'affaire n'a été abordé dans aucun de ces éléments ;

« Par ces motifs, »

« Décide que les sénateurs qui n'ont pas répondu à l'appel nominal de ce jour conserveront leur droit de concourir au jugement (1). »

Cet arrêt nous paraît conforme aux principes généraux qui commandent seulement la présence effective des juges aux phases de la procédure susceptibles d'éclairer leur conviction. Mais il ne laisse pas que de paraître, malgré la distinction faite, contraire à la théorie de l'arrêt du 10 novembre 1899 qui a imposé aux juges l'assistance à toutes les audiences, y compris la première.

L'article 2 de la loi organise le ministère public près la Cour de justice sur les bases que nous avons précédemment exposées. C'est dans la deuxième quinzaine de janvier que la Cour de cassation réunie en Assemblée générale choisit parmi ses membres inamovibles le procureur général et les deux avocats généraux près la Cour de justice. Notification de cette désignation est adressée dans la huitaine au Président du Sénat (2).

L'article 3 consacre le droit de la Cour de justice de fixer le lieu de ses audiences et le principe de la publicité des débats. Mais il ajoute (ce que ne faisait pas l'article 15 de la loi du 10 avril 1889) :

«.. La Cour de justice peut prononcer le huis-clos, lors-

(1) Sénat, Cour de justice, audience du 28 janvier 1918. J. Off. du 30 janvier. p. 849.

(2) L'art. 11 de la loi disposait, par mesure transitoire, que pour la première fois, les membres du parquet seraient élus dans les huit jours de la promulgation. M. Mérillon, président à la Cour de Cassation, fut élu procureur général près la Cour de justice.

« que la publicité des débats lui paraît dangereuse pour
« la sûreté de l'Etat ou pour l'ordre public. »

INTRODUCTION DE L'INSTANCE ET INFORMATION
COMPLÉMENTAIRE ÉVENTUELLE

Dans une seconde audience, celle où l'affaire se lie véritablement « le Sénat entend en audience publique « lecture du réquisitoire introductif d'instance du procureur général. »

Ce terme de *réquisitoire introductif d'instance*, peut-on remarquer avec le rapporteur de la loi à la Chambre, ne laisse pas que de paraître assez impropre si l'on admet — et c'est le système de la loi — que l'instruction a été faite, ou censée être faite par la Chambre préalablement au renvoi devant le Sénat. Un réquisitoire introductif d'instance ne clôt pas une instruction. Il la précède et la met en mouvement ; le terme propre eût plutôt été ici acte d'accusation.

La deuxième partie de l'article 4 et les articles 5, 6 et 7 tout entiers sont consacrés à régler la procédure de l'information complémentaire que le Sénat, comme tout juge du fond, peut ordonner lorsque l'instruction ne lui paraît pas suffisamment complète. — On ne s'étonnera pas de la place importante faite à cette procédure facultative, si l'on songe que la loi du 5 janvier 1918 a été faite en définitive à l'occasion de la mise en accusation d'un ancien ministre ordonnée sans aucune instruction préalable de la part de la Chambre.

Le supplément d'information est ordonné par la Cour de justice sur les réquisitions du Procureur général, la demande des accusés, ou la proposition d'un ou de plusieurs sénateurs.

Il y est procédé par la Commission permanente d'instruction prévue à l'article 7 de la loi du 10 avril 1889 (art. 4).

L'usage des tribunaux de droit de commun décidant une information complémentaire est, il est vrai, de désigner en même temps ceux de leurs membres qui y procéderont. Mais la Commission du Sénat, dont le texte fut adopté successivement par les deux Chambres, estima que mieux valait, en ce qui concerne la Cour de justice, indiquer dans la loi ceux des membres du Sénat auxquels la mission d'information complémentaire serait obligatoirement confiée. En proposant d'attribuer cette mission à la Commission d'instruction, le rapporteur ajoutait :
« La confiance accordée par le Sénat aux membres qui
« la composent, justifierait à elle seule le choix qui vous
« est proposé, mais les considérations que nous avons
« déjà fait valoir sur la nécessité de la permanence du
« ministère public nous paraissent pleinement s'appli-
« quer au cas actuel (1). »

« La Commission chargée de procéder à un supplé-
« ment d'information, dispose l'article 5, est investie des
« pouvoirs judiciaires pour entendre les témoins sous la
« foi du serment, et les contraindre, au besoin, sous les
« peines prévues par les lois en vigueur, à déposer devant
« elle.

« Elle procède directement ou par voie de Commis-
« sions rogatoires à tous interrogatoires et confrontations,
« et rassemble tous les éléments de preuve.

« Son président décerne, en son nom, tous mandats
« de justice et procède lui-même, ou par le magistrat
« qu'il délègue et par voie de commission rogatoire,
« aux perquisitions nécessaires ; sur les demandes de
« mise en liberté provisoire, il est statué sans recours
« par la Commission, après communication pour conclu-
« sions au Procureur général et au Commissaire prévu à
« l'article 9. » (Le commissaire délégué éventuellement
par la Chambre des députés).

(1) Pérès, *Rapport cité*, p. 11.

On remarquera que tandis que, dans le domaine de la loi du 10 avril 1889, c'est le président de la Commission qui, en fait, procède seul à l'instruction, ici, l'information complémentaire est conduite par la Commission tout entière, le président n'ayant, en propre, que le pouvoir de signer les mandats de justice et celui de procéder lui-même ou par mandataire aux perquisitions. — De plus, et c'est la conséquence du caractère propre du supplément d'information, la Commission qui y procède n'a pas tous les pouvoirs d'un juge d'instruction : notamment — et ce fut là, on s'en souvient, l'un des points de la loi qui furent plus particulièrement débattus devant le Parlement — elle ne saurait rendre une ordonnance de non-lieu et par là priver d'effets la mise en accusation prononcée par la Chambre. De plus à l'issue de ses travaux elle n'a ni ordonnance de renvoi à rendre ni conclusions à déposer, mais un simple rapport à présenter.

Dans un but d'harmonie avec la législation postérieure à 1889, l'article 10, paragraphe premier indique expressément que la loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable est applicable aux actes de l'information complémentaire que la Cour de justice peut ordonner. Nous avons vu d'ailleurs qu'un arrêt en date du 18 septembre 1899 a déjà déclaré applicable à la procédure de la Commission d'instruction de la loi de 1889 la procédure établie par la loi de 1897.

Les juges délégués par un tribunal ordinaire pour procéder à une information complémentaire, ne présentant qu'un rapport et n'admettant pas d'opinion proprement dite sur le fond de l'affaire, conservent le droit de siéger et de participer au jugement de cette affaire.

Il en va, semble-t-il, de même pour les membres de la Commission sénatoriale chargée du supplément d'information. Toutefois, il résulte de la discussion de la loi de 1918 devant le Sénat que la défense aura le droit de les

réfuser, comme elle a, d'après l'article 16 de la loi de 1889, le droit de réfuser les membres de la Commission d'instruction (1).

DÉBATS ET JUGEMENT. — CAS DE CONNEXITÉ

OU DE COMPLICITÉ

Les articles 6, 7 et 8 de la loi ne comportent pas de commentaire :

« Art. 6. — Aussitôt que l'information complémentaire est terminée, le président de la commission transmet le dossier au procureur général pour ses réquisitions et au commissaire prévu à l'article 9 pour observations ou conclusions.

« Après que le procureur général a rendu le dossier avec ses réquisitions écrites, communication en est donnée aux conseils des inculpés, par la voie du greffe, où le dossier demeure déposé au moins pendant cinq jours. »

« Art. 7. — Ce délai expiré, la commission est invitée par son président à délibérer sur le rapport à soumettre à la cour de justice au sujet des résultats de l'information complémentaire. »

« Art. 8. — A la date fixée par son président, sur les réquisitions du procureur général, la cour de justice se

(1) Sénat, séance du 7 déc. 1917. J. Off. du 8 déc. Débats parl. Sénat. p. 1031 — Explications du Rapporteur et de M. Flandin, membre de la Commission — Ce dernier s'appuie sur l'article 10 § 1 de la loi : « La loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable est applicable aux actes de l'information complémentaire » pour affirmer que les membres de la Commission chargée de procéder à l'information complémentaire n'auront en aucun cas le droit de participer au jugement. Le rapporteur ne leur retire ce droit que s'ils sont récusés par la défense : et il cite à l'appui de sa thèse le § 2 de l'art. 10 qui renvoie aux dispositions de la loi de 1889. Cette dernière opinion nous paraît la plus sûre. On ne saurait se montrer plus rigoureux à l'égard des membres d'une Commission d'information qu'à l'égard de juges instructeurs proprement dits.

« réunit pour entendre lecture du rapport de la commis-
« sion d'information et des réquisitions du procureur
« général.

« Il est procédé aux débats et au jugement dans les
« conditions réglées par les articles 15 à 31 de la loi du
« 10 avril 1889. »

Les rôles respectifs du Procureur général et des commis-
saires délégués éventuellement par la Chambre sont dé-
terminés par les deux premiers paragraphes de l'article 9.
Nous les avons déjà étudiés.

Le paragraphe 3 du même article est ainsi conçu :

« Si l'information supplémentaire ou les débats ont ré-
« vélé des complicités ou des faits connexes, la Cour de
« justice peut ordonner qu'il sera sursis au jugement
« jusqu'à ce qu'il ait été procédé, à l'occasion des faits
« susvisés, à l'instruction dans les conditions prévues
« par les articles 8 à 14 de la loi du 10 avril 1889. »

Cette disposition ne se trouvait pas dans le texte primi-
tif de la commission sénatoriale. Elle fut introduite en
séance par la Commission elle-même et le rapporteur la
justifia en ces termes :

« Votre commission vous propose une disposition addi-
« tionnelle à l'article 9 imprimé.

« D'après le texte qui vous est soumis, il n'est pas dou-
« teux que, si l'instruction ou les débats venaient à révé-
« ler des complicités ou des faits connexes aux faits dont
« nous serions saisis, la Haute-Cour, ayant plénitude de
« juridiction, devrait se saisir et appeler devant elle les
« prévenus coauteurs, complices ou auteurs de faits con-
« nexes.

« Mais, dans ce cas-là, comment procéder à l'instruc-
« tion ? Ici, nous ne serons pas saisis par la Chambre.
« Celle-ci n'aura pas fait d'instruction, puisqu'elle n'en
« a pas connu, et que c'est au cours des débats devant la
« Cour de justice qu'ils auront été révélés. Une instruc-

« tion régulière s'imposera ; cette instruction devra se
« poursuivre conformément à la loi de 1889, c'est-à-dire
« que tous coauteurs, complices ou auteurs de faits con-
« nexes qui seraient appelés devant la juridiction du Sé-
« nat, n'y seraient traduits en jugement qu'après l'instruc-
« tion devant la commission permanente de la Haute-
« Cour et ne seraient jugés qu'après l'ordonnance de mise
« en accusation rendue par cette commission, selon les
« prescriptions de la loi de 1889.

« Il n'y a pas là de contradiction avec la législation que
« nous élaborons. D'après celle-ci, lorsque nous ordon-
« nerons une information complémentaire, il y aura eu
« mise en accusation, ce qui suppose instruction préalable.

« Lorsque, au contraire, nous aurons à instruire con-
« tre des coauteurs ou complices des faits criminels dont
« nous sommes saisis, qui n'ont pas encore été mis en
« accusation, notre chambre d'instruction fera l'instruc-
« tion préalable et les renverra, s'il y a lieu, devant la
« Cour de justice, en vertu des pouvoirs que lui confère
« la loi de 1889 (1). »

Cette procédure fut vivement critiquée; nous l'avons
vu, au Sénat par M. Chéron et à la Chambre par M. Le-
rèdu. Tous les deux firent ressortir l'anomalie qu'il y a
à écarter en principe la procédure d'instruction de la
loi de 1889 pour la reprendre et la faire revivre si, au
cours des débats ou pendant l'information, des faits
connexes se révèlent. Que devient alors, demandèrent
les orateurs, l'argument si impressionnant tiré de la sou-
veraineté de la Chambre, de sa décision de mise en accu-
sation considérée comme définitive ? Que devient l'argu-
ment des 5 voix contre 4 pouvant mettre en échec la déci-

(1) Sénat. séance du 7 décembre 1917. J. Off. du 8 décembre. Dé-
bats parl. Sénat. p. 1031.

sion de la Chambre des députés ? Et MM. Chéron et Leredu d'insister sur ce fait étrange que seul, l'accusé n'a ni les garanties d'instruction ni les garanties de mise en accusation offertes par la loi de 1889, flanqué d'un complice, au contraire, toutes ces garanties lui appartiennent.

La Chambre comme le Sénat passèrent outre à ces arguments, et, encore bien qu'ils fussent forts il était difficile de faire autrement. La Chambre même reconnue juge d'instruction quant aux faits initiaux, il était bien difficile de songer à lui renvoyer toutes les complicités ou faits connexes révélés postérieurement à la mise en accusation. Et une instruction s'imposant à l'égard de ces complicités ou faits connexes, qui, mieux que la Commission d'instruction du Sénat était qualifié pour y procéder ?

CONCLUSION.

Telle est l'économie de la loi du 5 janvier 1918 établissant la procédure à suivre, conformément au dernier paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en matière de mise en accusation, d'instruction, de jugement du Président de la République et des ministres devant le Sénat constitué en Cour de justice, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette loi, encore qu'elle ait été préparée, discutée et votée à la hâte et sous l'empire des circonstances, ne porte avec excès la marque ni de cette hâte, ni de ces circonstances. Il s'en faut cependant qu'elle soit exempte d'imperfections et surtout de lacunes, et elle ne justifie certes pas complètement les prétentions de son titre. Ces imperfections seront-elles redressées ? Ces lacunes seront-elles comblées ? Le Code complet de procédure devant la Haute-Cour, annoncé depuis 1875, nous sera-t-il enfin

donné ? Souhaitons-le ! N'oublions pas qu'à l'heure actuelle plus que jamais, le salut de l'Etat doit être la loi suprême et qu'il ne faudrait pas que la patrie se trouvât désarmée à l'heure des grandes nécessités.

Aux Armées. Mars 1918.

Vu : le Président,

H. BERTHÉLEMY.

Vu : le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

LUCIEN POINCARÉ.

ANNEXE I

LOI DU 10 AVRIL 1889

CHAPITRE PREMIER

Organisation du Sénat en Cour de Justice

Article premier. — Le décret qui constitue le Sénat en cour de justice, par application de l'article 12, paragraphe 3, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, fixe le jour et le lieu de sa première réunion.

La cour a toujours le droit de désigner un autre lieu pour la tenue de ses séances.

Art. 2. — Tous les sénateurs élus antérieurement à ce décret sont tenus de se rendre à la convocation qu'il renferme, à moins qu'ils n'aient à présenter des motifs d'excuse.

Ces motifs sont appréciés par le Sénat en chambre du conseil.

Les sénateurs élus postérieurement au décret de convocation ne pourront connaître des faits incriminés.

Art. 3. — Le Président de la République nomme parmi les membres des cours d'appel ou de la cour de cassation :

1° Un magistrat chargé des fonctions de procureur général ;

2° Un ou plusieurs magistrats chargés de l'assister comme avocats généraux.

Art. 4. — Le secrétaire général de la présidence du Sénat remplit les fonctions de greffier.

Il peut être assisté de commis-greffiers assermentés nommés par le président du Sénat.

Les actes de procédure sont signifiés par les huissiers des cours et tribunaux.

Les huissiers du Sénat remplissent, pour le service d'ordre intérieur, les fonctions d'huissiers audienciers.

Art. 5. — Toutes les pièces de l'information commencée par la justice ordinaire sur les faits incriminés sont envoyées au procureur général désigné conformément à l'article 3. Néanmoins, les magistrats qui ont commencé l'information continuent à recueillir les indices et les preuves, jusqu'à ce que le Sénat ait ordonné qu'il soit procédé devant lui.

CHAPITRE II.

De l'instruction et de la mise en accusation

Art. 6. — Le Sénat entend en audience publique la lecture du décret qui le constitue en cour de justice et le réquisitoire du procureur général.

Il ordonne qu'il sera procédé à l'instruction.

Art. 7. — Une commission de neuf sénateurs est chargée de l'instruction et prononce sur la mise en accusation.

Elle est nommée au scrutin de liste, en séance publique et sans débats, chaque année, au début de la session ordinaire.

Elle choisit son président.

Le Sénat élit de la même manière cinq membres suppléants.

Art. 8. — Dès que le Sénat a ordonné l'instruction, le président de cette commission y procède.

Il est assisté et suppléé au besoin par des membres de la commission désignés par elle.

Il est investi des pouvoirs attribués par le code d'instruction criminelle au juge d'instruction, sous les réserves et avec les modifications indiquées dans la présente loi.

Il peut décerner un mandat d'arrêt sans qu'il soit besoin des conclusions du ministère public.

Il ne rend point d'ordonnance.

Sur les demandes de mise en liberté provisoire, il est statué sans recours par la commission, après communication au procureur général.

Art. 9. — Aussitôt que l'instruction est terminée, le

président de la commission remet le dossier au procureur général et invite chacun des inculpés à faire choix d'un défenseur. Faute par un inculpé de déférer à cette invitation, il lui en désigne un d'office.

Après que le procureur général a rendu le dossier avec ses réquisitions écrites, communication en est donnée aux conseils des inculpés par la voie du greffe, où le dossier demeure déposé au moins pendant trois jours.

Art. 10. — Ce délai expiré et au jour fixé par son président, la commission se réunit sous le nom de chambre d'accusation et entend, en présence du procureur général, la lecture :

1° Du rapport sur l'instruction présenté par le président ou l'un de ses assesseurs, désignés en l'article 8 ;

2° Des réquisitions écrites du procureur général ;

3° Des mémoires que les inculpés auraient fournis.

Les pièces du procès seront déposées sur le bureau.

Le procureur général se retirera avec le greffier.

Art. 11. — La Chambre d'accusation statue sur la mise en accusation, par décision spéciale pour chaque inculpé, sur chaque chef d'accusation.

L'arrêt de mise en accusation contient une ordonnance de prise de corps.

Art. 12. — L'arrêt est rendu en Chambre du conseil ; il y est fait mention des sénateurs qui y ont concouru.

Il est signé par eux.

Art. 13. — Le procureur général rédigera l'acte d'accusation.

Cet acte expose : 1° la nature du fait qui forme la base de l'accusation ; 2° les circonstances du fait.

Art. 14. — L'arrêt de mise en accusation et l'acte d'accusation sont notifiés aux accusés trois jours au moins avant le jour de l'audience. Il en est laissé copie à chacun d'eux, avec citation à comparaître devant la cour au jour fixé par le président du Sénat.

CHAPITRE III.

Du Jugement.

Art. 15. — Les débats sont publics. Ils sont présidés par le président du Sénat ou, à son défaut, par l'un des vice-présidents désigné par le Sénat.

Art. 16. — Au commencement de chaque audience, il est procédé à l'appel nominal.

Les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement.

Ne pourront non plus y concourir les sénateurs composant la commission organisée par l'article 7, s'ils sont recusés par la défense.

Art. 17. — Toutes les exceptions, y compris celle d'incompétence, laquelle pourra toujours être relevée, même d'office, seront examinées et jugées, soit séparément du fond, soit en même temps que le fond, suivant ce que le Sénat aura ordonné.

Art. 18. — Après l'audition des témoins, le réquisitoire du ministère public, les plaidoiries des défenseurs et les observations des accusés, qui auront les derniers la parole, le président déclare les débats clos et la cour se retire dans la chambre du conseil pour délibérer.

Art. 19. — Pour chaque accusé, les questions sur la culpabilité et sur l'application de la peine sont formulées par le président et mises aux voix séparément.

Art. 20. — Les débats publics étant clos, la discussion est ouverte en chambre du conseil. Après quoi l'on procède au vote.

Sur chaque question relative à la culpabilité et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes,

le vote a lieu pour chaque accusé dans la forme suivante :

Il est voté séparément pour chaque inculpé sur chaque chef d'accusation.

Le vote a lieu par appel nominal en suivant l'ordre alphabétique, le sort désignant la lettre par laquelle on commencera.

Les sénateurs votent à haute voix, le président vote le dernier.

Art. 21. — Si l'accusé est reconnu coupable, il lui est donné connaissance en séance publique de la décision de la cour.

Il a le droit de présenter des observations dans les termes de l'article 363 du code d'instruction criminelle.

Art. 22. — La décision sur l'application de la peine a lieu dans la même forme.

Toutefois, si, après deux tours de vote, aucune peine n'a réuni la majorité des voix, il est procédé à un troisième tour, dans lequel la peine la plus forte proposée au tour précédent est écartée de la délibération. Si à ce troisième tour aucune peine n'a encore réuni la majorité absolue des votes, il est procédé à un quatrième tour et ainsi de suite, en continuant à écarter la peine la plus forte, jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants.

Art. 23. — Les dispositions pénales relatives au fait dont l'accusé sera déclaré coupable, combinées, s'il y a lieu, avec l'article 463 du code pénal, seront appliquées, sans qu'il appartienne au Sénat d'y substituer de moindres peines.

Ces dispositions seront rappelées textuellement dans l'arrêt.

Art. 24. — L'arrêt définitif sera lu en audience publique par le président ; il sera notifié sans délai par le greffier à l'accusé.

CHAPITRE IV.

Dispositions générales

Art. 25. — Les décisions ou arrêts du Sénat ne peuvent être rendus qu'avec le concours de la moitié plus un au moins de la totalité des sénateurs qui ont droit d'y prendre part. Ils ne sont susceptibles d'aucun recours.

Art. 26. — Les arrêts de la cour sont motivés. Ils sont rédigés par le président, adoptés par la cour en chambre du conseil, et prononcés en audience publique.

Ils font mention des sénateurs qui y ont concouru.

Ils sont signés par le président et le greffier.

Art. 27. — Les voix de tous les sénateurs sont comptées, quels que soient les degrés de parenté ou les alliances existant entre eux.

Art. 28. — Tout sénateur est tenu de s'abstenir, s'il est parent ou allié de l'un des inculpés jusqu'au degré de cousin issu de germain inclusivement, ou s'il a été entendu comme témoin dans l'instruction.

S'il a été cité comme témoin et qu'il ait déclaré n'avoir aucun témoignage à fournir, il devra concourir à tous arrêts et décisions.

Art. 29. — Tout sénateur qui croit avoir des motifs de s'abstenir, indépendamment de ceux qui sont mentionnés à l'article précédent, doit les déclarer au Sénat, qui prononce sur son abstention en chambre du conseil. Il est tenu de siéger si les motifs d'abstention ne sont pas jugés valables.

Art. 30. — Les sénateurs, membres du Gouvernement,

ne prennent part ni à la délibération ni au vote sur la culpabilité.

Art. 31. — Il est tenu procès-verbal des séances de la cour.

Ce procès-verbal est signé par le président et le greffier.

Art. 32. — Les dispositions du code d'instruction criminelle et de toutes autres lois générales d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à la présente loi sont appliquées à la procédure, s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat.

Disposition transitoire

Art. 33. — La commission organisée par l'article 7 sera élue pour la première fois dans les huit jours de la promulgation de la présente loi.

ANNEXE II

LOI DU 5 JANVIER 1918

Article premier. — Lorsque la Chambre des Députés a prononcé la mise en accusation, soit du Président de la République, soit d'un Ministre, pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, le Sénat, saisi par son Président du procès-verbal de la délibération de la Chambre des Députés, déclare se constituer en Cour de justice.

Il ordonne que la délibération de la Chambre des Députés, et toutes pièces qui y sont jointes, seront immédiatement transmises par le Président du Sénat au Procureur général près la Cour de justice.

Art. 2. — Le Procureur général près la Cour de justice est désigné, chaque année, dans la deuxième quinzaine de janvier, par la Cour de cassation, réunie en assemblée générale, parmi les magistrats inamovibles de cette Cour. Celle-ci désigne, dans les mêmes conditions, parmi les magistrats inamovibles de la Cour de cassation, deux avocats généraux chargés d'assister et au besoin de suppléer le Procureur général.

Notification de cette désignation est adressée dans la huitaine au Président du Sénat.

Art. 3. — Lorsque le Sénat s'est constitué en Cour de justice, il fixe le lieu de ses audiences. Il a toujours le droit de le changer. Les audiences sont publiques, mais la Cour de justice peut prononcer le huis-clos, lorsque la publicité des débats lui paraît dangereuse pour la sûreté de l'Etat ou pour l'ordre public.

Art. 4. — Le Sénat entend en audience publique lec-

ture du réquisitoire introductif d'instance du Procureur général. S'il apparaît à la Cour de justice que l'instruction n'a pas été suffisamment complète, la Cour de justice peut, sur les réquisitions du Procureur général, la demande des accusés ou la proposition d'un ou de plusieurs sénateurs, ordonner un supplément d'information.

Il y est procédé par la Commission prévue à l'article 7 de la loi du 10 avril 1889.

Art. 5. — La Commission chargée de procéder à un supplément d'information est investie des pouvoirs judiciaires pour entendre les témoins sous la foi du serment, et les contraindre, au besoin, sous les peines prévues par les lois en vigueur, à déposer devant elle.

Elle procède directement ou par voie de commissions rogatoires à tous interrogatoires et confrontations, et rassemble tous les éléments de preuve.

Son président décerne, en son nom, tous mandats de justice, et procède lui-même ou par le magistrat qu'il délègue et, par voie de commission rogatoire, aux perquisitions nécessaires ; sur les demandes de mise en liberté provisoire, il est statué sans recours par la Commission, après communication pour conclusions au Procureur général et au Commissaire prévu à l'article 9.

Art. 6. — Aussitôt que l'information complémentaire est terminée, le Président de la Commission transmet le dossier au Procureur général pour ses réquisitions et au Commissaire prévu à l'article 9 pour observations ou conclusions.

Après que le Procureur général a rendu le dossier avec ses réquisitions écrites, communication en est donnée aux conseils des inculpés, par la voie du greffe, où le dossier demeure déposé au moins pendant cinq jours.

Art. 7. — Ce délai expiré, la Commission est invitée par son Président à délibérer sur le rapport à soumettre

à la Cour de justice au sujet des résultats de l'information complémentaire.

Art. 8. — A la date fixée par son Président, sur les réquisitions du Procureur général, la Cour de justice se réunit pour entendre lecture du rapport de la Commission d'information et des réquisitions du Procureur général.

Il est procédé aux débats et au jugement dans les conditions réglées par les articles 15 à 31 de la loi du 10 avril 1889.

Art. 9. — Les fonctions du ministère public sont remplies par le Procureur général, qui seul requiert au nom de la loi.

La Chambre des Députés peut désigner un commissaire et deux commissaires adjoints pour suivre l'accusation et présenter, tant au cours de l'information complémentaire qu'à l'audience, toutes observations et conclusions.

Si l'information supplémentaire ou les débats ont révélé des complicités ou des faits connexes, la Cour de justice peut ordonner qu'il sera sursis au jugement jusqu'à ce qu'il ait été procédé, à l'occasion des faits susvisés, à l'instruction dans les conditions prévues par les articles 8 à 14 de la loi du 10 avril 1889.

Art. 10. — La loi du 8 décembre 1897 sur l'instruction préalable est applicable aux actes de l'information complémentaire.

Les dispositions du Code d'instruction criminelle et toutes lois générales d'instruction criminelle ainsi que toutes les dispositions de la loi du 10 avril 1889 non contraires à la présente loi sont applicables devant le Sénat constitué en Cour de justice pour juger le Président de la République ou les Ministres mis en accusation par la Chambre des Députés.

DISPOSITION TRANSITOIRE.

Art. 11. — Le Procureur général et les avocats généraux près la Cour de justice, visés à l'article 2, seront désignés pour la première fois dans les huit jours de la promulgation de la présente loi et leurs pouvoirs leur seront maintenus jusqu'à la désignation de leurs successeurs en janvier 1919.

ANNEXE III

ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE en date du 28 janvier 1918 (Affaire **MALVY**).

La Cour de justice,

Statuant tant sur les réquisitions de M. le procureur général que sur les conclusions déposées à cette audience par l'accusé ;

Vu les demandes en intervention comme parties civiles soumises à la Cour de justice ;

Oùï M. le procureur général et M^e Bourdillon, conseil de l'accusé ;

Attendu que la Cour de justice a le devoir de vérifier avant tout la recevabilité de l'accusation et sa propre compétence ;

Sur la recevabilité :

Attendu que l'article 12, paragraphe 2, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 donne à la Chambre des députés le droit de mettre les ministres en accusation pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions ; que cet article de loi n'impose aucune forme de procédure pour la mise en accusation, et que la loi du 5 janvier 1918 ne l'a pas fait davantage ; qu'il appartient, dès lors, à la Chambre des députés, agissant dans la plénitude de ses pouvoirs qu'elle tient de la loi constitutionnelle, d'apprécier s'il convient de mettre le ministre en accusation sans instruction ni enquête préalables, et qu'aucune fin de non recevoir ne saurait être tirée de cette forme de procéder ; que par suite, en la forme, la Cour de justice est régulièrement saisie ;

Sur la compétence :

Attendu que la compétence de la Cour de justice est nettement définie par la loi constitutionnelle ; qu'il faut et qu'il suffit que l'accusation relève contre le ministre une infraction qualifiée crime, et que ce crime ait été commis dans l'exercice des fonctions ministérielles ;

Attendu que la résolution votée par la Chambre des députés répond à ces exigences de la loi ; qu'elle ordonne, en effet, la mise en accusation de Malvy et son renvoi devant le Sénat sous prévention d'avoir, de 1914 à 1917, dans l'exercice des fonctions de ministre de l'intérieur, commis des faits qualifiés crimes par les articles 77 à 81 du code pénal ; qu'en conséquence, la Cour de justice est compétente pour en connaître ;

Sur la recevabilité des demandes à fin de constitution de partie civile :

Attendu que des demandes de cette nature ont été déclarées non recevables par l'arrêt de la Cour des pairs du 29 novembre 1830 ; que la loi du 5 janvier 1918 ne les a pas prévues ; que cette juridiction ne saurait connaître de demandes tendant à la réparation de dommages allégués, étant donnée la nature de l'action et les formes dans lesquelles elle est poursuivie ; que les droits des parties demeurent d'ailleurs réservés conformément à l'article 3 du code d'instruction criminelle ;

Sur le supplément d'information :

Attendu qu'en l'état de la procédure, il échet de faire droit aux réquisitions de M. le procureur général et d'ordonner le supplément d'information prévu par l'article 4 de la loi du 5 janvier 1918,

Par ces motifs :

Déclare recevable l'accusation portée contre Malvy, et dit qu'elle est compétente pour en connaître ;

Décide que, dans l'instance actuelle, ne seront ni appelés ni reçus aucun intervenant ou partie civile, tous leurs droits réservés pour se pourvoir, s'il y a lieu, ainsi qu'ils aviseront ;

Ordonne qu'il sera procédé à un supplément d'information dans les formes et conditions fixées par les articles 4 à 8 de la loi du 5 janvier 1918, pour ladite instruction faite et rapportée, être, par le procureur général requis, et par la Cour de justice, statué, ce qu'il appartiendra.

Table des Matières

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I ^{er} . — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU SÉNAT CONSTITUÉ EN COUR DE JUSTICE	13
Caractère judiciaire et politique de l'institution. Conséquences	13
Limites générales de la compétence.....	17
Non-admission des interventions civiles.....	20
Principe de l'autorité de la chose jugée	23
Faits connexes et complicités.....	28
CHAPITRE II. — DU SÉNAT CONSTITUÉ EN COUR DE JUSTICE POUR CONNAITRE DES ATTENTATS A LA SURETÉ DE L'ÉTAT....	31
SECTION I. — CARACTÈRES PROPRES.....	31
Caractère <i>ratione materiae</i> et facultatif de la compétence.	31
Pouvoir du Gouvernement quant à l'attribution de juridiction	32
SECTION II. — DE LA COMPÉTENCE.....	34
Attentats <i>stricto sensu</i> ou <i>lato sensu</i>	34
Thèse de la compétence à l'égard des seuls attentats <i>stricto sensu</i>	35
Jurisprudence de la Haute-Cour et thèse de la compétence étendue	44
SECTION III. — DE LA PROCÉDURE.....	52
La loi du 10 avril 1889. Historique. Traits généraux....	52
Constitution et composition de la cour de justice.	58
Fonctionnement de la cour de justice.....	67
Introduction de l'instance.....	67
Instruction et mise en accusation.....	70
Débats et jugement	77
De la contumace.....	87
CHAPITRE III. — DU SÉNAT CONSTITUÉ EN COUR DE JUSTICE POUR JUGER LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE OU LES MINISTRES.	91

SECTION I. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX.....	91
Différences avec la cour de justice connaissant des at- tentats à la sûreté de l'Etat	91
SECTION II. — DE LA COMPÉTENCE A L'ÉGARD DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.....	93
Compétence en matière de droit commun.....	95
Compétence en matière politique.....	97
SECTION III. — DE LA COMPÉTENCE A L'ÉGARD DES MINISTRES.....	101
Objet général de la compétence	101
Caractère facultatif de la compétence.....	103
Interprétation du mot « crime ».....	107
SECTION IV. — DE LA PROCÉDURE.....	117
Loi du 3 janvier 1918. Historique. Traits généraux..	117
Mise en accusation	118
Instruction	122
Ministère public.....	132
Constitution de la cour de justice.....	140
Introduction de l'instance et information complémen- taire éventuelle.....	144
Débats et jugement. — Cas de connexité ou de complicité.	147
Conclusion.....	150
ANNEXE I. — Loi du 10 avril 1889	153
ANNEXE II. — Loi du 3 janvier 1918.....	161
ANNEXE III. — Arrêt de la cour de justice du 28 jan- vier 1918	165

Angoulême. — Imp. A. OLIVIER, 15 rue d'Arcole.
